Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/1708

01. 06. 82

Sachgebiet 23

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über das Zusammenwirken finanzwirksamer, wohnungspolitischer Instrumente

Gliederung

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau — W II 1 — 20 01 03 — vom 28. Mai 1982 gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 18. Juni 1980 — Drucksache 8/3942.

Seite

Seite

Abschnitt A

Der Rahmen des Berichts

Kapitel I

Die Grundlagen des Berichts

1 Berichtsauftrag

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung beauftragt, „im Jahre 1981

— vergleichend darzustellen, wie die Gesamtheit direkter und indirekter öffentlicher Förderungsinstrumente für den Wohnungs- und Städtebau im Ergebnis zusammenwirkt,

— zu untersuchen, ob die daraus resultierenden Entwicklungen in städtebaulicher, wohnungspolitischer und sozialer Hinsicht im erwünschten Verhältnis zueinander stehen,

— zu überprüfen, welche Verbesserungsmöglichkeiten im arbeitsteiligen Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden erzielt werden können,

— dabei besonders die Möglichkeit einer Zusammenfassung des geltenden Förderungsrechts mit dem Ziel besserer Verzahnung und übersichtlicherer Gestaltung zu berücksichtigen,

— ihre wohnungspolitische Konzeption entsprechend fortzuentwickeln und

— die danach erforderlichen Initiativen zu ergreifen (BT-Drucksache 8/3942)“.

Unter Hinweis auf

— das Gutachten der Sachverständigenkommission „Wohnungspolitik“ beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau,

— den Bericht über die Förderung energiesparender Maßnahmen (dem Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zugeleitet am 29. April 1981),

— den Wohngeld- und Mietenbericht (BT-Drucksache 9/1242)

und die noch nicht abgeschlossenen wohnungspolitischen Gesetzgebungsvorhaben hat der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im Dezember 1981 den Präsidenten des Deutschen Bundestages gebeten, damit einverstanden zu sein, daß der Bericht dem Deutschen Bundestag erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt wird. Dieser Bitte ist der Deutsche Bundestag mit Schreiben des Präsidenten des Deutschen Bundestages am 31. Januar 1982 nachgekommen.

2 Die Wohnungspolitik der Bundesregierung seit Frühjahr 1981

2.1 Die Ausgangslage am Wohnungsmarkt

Die Bundesregierung ist bei der ab Frühjahr 1981 eingeleiteten, schrittweisen Fortentwicklung ihrer Wohnungspolitik von folgender Analyse ausgegangen: Die unzureichende Wohnungssituation einzelner Haushalte oder einzelner Gruppen hat — verstärkt durch Aktionen und Berichterstattungen in den Medien — in der Öffentlichkeit den Eindruck allgemeiner, akuter Wohnungsnot erweckt. Demgegenüber ist unbestritten, daß in der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen Jahren ein hohes Wohnungsversorgungsniveau erreicht wurde. Die Fortschritte in der Verbesserung der qualitativen und flächenmäßigen Wohnungsversorgung waren in den vergangenen Jahren besonders stark. Von 1970 bis 1980 stieg die Wohnfläche pro Kopf der Bevölkerung um 9 qm auf im Durchschnitt 34 qm an. Damit hat sich die flächenmäßige Wohnungsversorgung in den letzten zehn Jahren weit rascher entwickelt als in dem Zeitraum 1960 bis 1970 (Wohnflächensteigerung pro Kopf der Bevölkerung ca. 6 qm).

Auch in der Modernisierung des Wohnungsbestandes wurden deutliche Fortschritte erzielt. Von 1972 bis 1978 erhöhte sich der Anteil der mit Bad und Sammelheizung ausgestatteten Wohnungen an allen Wohnungen von 43 % auf 61 %. Das Ausbaugewerbe erlebte seit Jahren eine Dauerkonjunktur. Das Bauvolumen für Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen stieg seit Mitte der 70er Jahre bis Anfang der 80er Jahre um etwa 7 % real pro Jahr.

Die weit überwiegende Zahl aller Haushalte ist zu Beginn der 80er Jahre gut oder ausreichend mit Wohnungen versorgt. Dabei sind die Mietbelastungen auch dank des Wohngeldes für breite Schichten tragbar oder günstig.

Klagen über eine „neue Wohnungsnot“ betreffen nur besondere Situationen auf regionalen Wohnungsmärkten oder an bestimmten Orten sowie die Wohnungsversorgungsprobleme bestimmter Gruppen:

a) Die Ausweitung des Wohnungsangebots durch Neubau war in den vergangenen Jahren in Verdichtungsräumen weit geringer als im Bundesdurchschnitt. Die rückläufige Entwicklung im sozialen Wohnungsbau und im freifinanzierten Mietwohnungsbau wirkte sich hier in überdurchschnittlicher Stärke aus; bei niedrigem Ausgangsniveau konnten die Fertigstellungen beim Wohneigentum nur wenig zur Entlastung des Wohnungsmarktes beitragen.

b) Durch die wachsende Zahl von Wohnungsmodernisierungen und Wohnungszusammenlegungen

verringerte sich das Angebot an preiswerten Wohnungen des älteren Bestandes, während die Zahl der Haushalte, die preiswerte Wohnungen suchen, weiter gestiegen ist. Dabei hat die hohe Investitionstätigkeit im Wohnungsbestand in einer Anzahl von Fällen dazu geführt, daß einkommensschwächere Mieter aus ihren angestammten Wohnquartieren verdrängt wurden.

c) Auf einzelnen großstädtischen Wohnungsmärkten hat sich die Lage für Familien mit Kindern, insbesondere für Ausländerfamilien, verschlechtert. Dagegen finden kleine Erwerbstätigenhaushalte, mit z. T. hohen Wohnansprüchen und hoher Kaufkraft in der Regel ein ausreichendes Wohnungsangebot.

d) Jüngere, neu auf dem Wohnungsmarkt auftretende Haushalte mit geringer oder mittlerer Kaufkraft finden heute, anders als etwa in der Phase von 1974 bis 1978, schwerer eine ihren Wünschen entsprechende Wohnung. Um eine freiwerdende Wohnung konkurrieren fast immer mehrere Haushalte; häufig stehen die mobilen, noch nicht in festen Berufskarrieren stehenden jungen Leute vor einem verengten Wohnungsmarkt. Die rasch veränderte Marktsituation (insbesondere in Großstadtregionen) zu Lasten bestimmter Gruppen erklärt z. T. auch die Reaktionen der Betroffenen.

2.2 Ursachen unzureichender Wohnungsbautätigkeit

Insbesondere werden folgende Ursachen der unzureichenden Wohnungsbautätigkeit in Großstadtregionen gesehen.

a) Kostenmieten

Nachdem es zwischen 1976 und 1978 erstmals seit ca. zehn Jahren wieder zu der im freifinanzierten Mietwohnungsbau üblichen Relation von kalkulatorischen Mieten und tatsächlich gezahlten Neubaumieten gekommen war, sind die Kostenmieten seit Ende 1978 wieder mit ungewöhnlichen Wachstumsraten gestiegen. Den größten Anteil machen dabei — neben stark gestiegenen Bau- und Bodenkosten — die auf hohem Niveau verlaufenden Hypothekenzinsen (1978 im Durchschnitt 6,4 %; 1980 9,6 %; 1981 11,1 %) aus. Dagegen sind die Einkommen (durchschnittliche Bruttowochenverdienste der Arbeiter) nicht in gleichem Umfang gewachsen. Für die derzeit in Ballungsgebieten erreichten Anfangsmieten im freifinanzierten Mietwohnungsneubau besteht nur eine kleine Nachfrage.

b) Am Markt verfügbares und verwertbares Bauland

Regionale Engpässe auf dem Bodenmarkt bilden eine objektive Schranke bei der Ausweitung des Wohnungsangebots. Diese Engpässe sind z. T. durch ein prozyklisches Verhalten der Gemeinden verursacht worden, die eine zu niedrige Wohnungsbau- und damit Bodennachfrage erwartet hatten. Ihre Planungen sind seit etwa 1976 hinter dem Bedarf zurückgeblieben. Daneben führt auch die Erwartung weiter steigender Preise zu einer stärkeren Hortung an Bauboden als in den vorangegangenen Jahren. Als Sonderfaktor wirkt sich die seit 1971 aufgrund eines Verfassungsgerichtsurteils (Beseitigung einer bevorzugten steuerlichen Behandlung z. B. von Landwirten) erforderliche Besteuerung realisierter Gewinne von Bodenverkäufen der Landwirte aus. Ihre Verkaufsbereitschaft ist erheblich zurückgegangen bzw. die entsprechenden Preisforderungen sind gestiegen.

c) Mietrecht

In der Diskussion zum Mietwohnungsneubau wird auch das Mietrecht, insbesondere Mieterhöhungsrecht, als Investitionshemmnis angeführt. Insbesondere wird kritisiert, daß das Vergleichsmietensystem die Renditeentwicklung beeinträchtige. Die aus der Kosten- und Nachfragesituation heraus begründete Investitionszurückhaltung werde dadurch weiter verstärkt.

d) Zyklisch bedingte Verknappungen

Die Engpaßsituation am Mietwohnungsmarkt einzelner Großstädte ist z. T. immer noch eine Spätfolge des überzogenen, durch niedrige Zinsen und hohe Inflationserwartungen hervorgerufenen Sachwertbooms zwischen 1972 und 1974. Die damalige Angebotsausweitung ging weit über die aktuelle Nachfrage hinaus. In der Spitze kam es zu Leerreserven von insgesamt rd. 800 000 Wohnungen, mit der Folge spürbarer Investitionszurückhaltung. In der zweiten Hälfte der 70er Jahre standen damit für den jährlichen Nachfragezuwachs ständig mehr Wohnungen zur Verfügung als neu gebaut wurden. Heute ist die Leerreserve an Wohnraum nahezu abgebaut. Der Zusatznachfrage, die aus einer seit 1978 wachsenden Zahl von Haushaltsgründungen (geburtenstarke Jahrgänge) sowie einer durch Nachzug von Familienangehörigen wieder anwachsenden Ausländerbevölkerung entsteht, steht damit nur noch das stark gesunkene Neubauangebot gegenüber.

Wenn es kurzfristig zu einer Ausweitung der Investitionsplanungen käme, stünde erst zwei bis drei Jahre später ein entsprechendes Wohnungsangebot zur Verfügung. Selbst bei einer deutlich verbesserten Investitionsneigung sowie einer stärkeren Angebotsorientierung der Wohnungspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden ist zunächst noch weiterhin mit Engpässen zu rechnen.

e) Erwartung eines langfristigen Trends der Bevölkerungsabnahme

Die Diskussion über einen langfristigen Rückgang der Zahl der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland hat die Zurückhaltung von Wohnungsbauinvestoren ebenfalls verstärkt. Dabei spielt die falsche Erwartung eine Rolle, daß mit sinkender Zahl der Bevölkerung die Nachfrage nach Wohnraum entsprechend absinken müsse. In den nächsten Jahren werden steigende Haushaltszahlen die Nachfrage jedoch ansteigen lassen.

2.3 Ziele und Inhalt der wohnungspolitischen Beschlüsse der Bundesregierung seit Frühjahr 1981

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß nur eine schrittweise Fortentwicklung des bestehenden

Instrumentariums dazu beitragen kann, die genannten Problem- und Aufgabenstellungen des Wohnungsmarktes zu lösen. Zahlreiche Probleme lassen sich zudem nur aus der jeweils spezifischen Situation regionaler Wohnungsmärkte bewältigen. Hier sind in erster Linie Gemeinden und Länder gefordert.

Die Bundesregierung ist bei der schrittweisen Fortentwicklung ihrer Wohnungspolitik von folgenden Zielsetzungen ausgegangen:

a) Förderung der Bildung von Wohneigentum

Wie in der Regierungserklärung vom 24. November 1980 angekündigt, hat die Bundesregierung die Förderung der Bildung von Wohneigentum ausgebaut und gleichzeitig effektiver ausgestaltet. Dabei wurde insbesondere der Tatsache Rechnung getragen, daß für Familien mit Kindern die Eigentumsbildung schwieriger ist. Durch Heraufsetzung der abschreibungsfähigen Höchstbeträge im Rahmen des § 7b EStG um 50 000 DM werden generell die Anfangsbelastungen gesenkt. Zusätzlich mindert sich die Steuerschuld von Bauherren und Erwerbern, die die Vergünstigungen nach § 7b EStG in Anspruch nehmen: Ab zweitem Kind wird für jedes Kind die jährliche Steuerschuld um 600 DM gesenkt.

Die nicht gerechtfertigte Besserstellung des vollständig selbstgenutzten Zweifamilienhauses gegenüber dem selbstgenutzten Einfamilienhaus wurde beseitigt.

b) Verbesserungen der Rahmenbedingungen für den freifinanzierten Mietwohnungsbau

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Bereitschaft, im Mietwohnungsbau zu investieren, stark von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und deren erwarteter Entwicklung abhängt.

Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Mietwohnungsbaus wurden deshalb mit dem Zweiten Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur die degressiv gestalteten Abschreibungssätze nach § 7 Abs. 5 EStG in den ersten acht Jahren jeweils von 3,5 % auf 5 % angehoben. Für viele Investoren bedeutet diese Entlastung eine wesentliche steuerliche Verbesserung der Ertragslage in den Anfangsjahren der Vermietung.

Als Beitrag des Mietrechts zur Verstärkung der Investitionsbereitschaft privater Anleger im freifinanzierten Mietwohnungsbau sieht die Bundesregierung die Einführung einer zeitlich begrenzten Staffelmiete für neugebaute Wohnungen vor. Die Bundesregierung greift damit einen Vorschlag der Kapitalanleger auf. Im Ergebnis ermöglicht die Staffelmiete eine Mietkalkulation, die dem Umstand Rechnung trägt, daß die Anleger in der Anfangsphase der Vermietung meist Verluste hinnehmen müssen und sie daher besonders dringend auf künftige Anhebungen des Mietzinses angewiesen sind. Die Bundesregierung verspricht sich hiervon eine Verbesserung des Investitionsklimas und damit letztlich eine Verbreiterung und Verbesserung des Angebots an geeigneten Mietwohnungen im Interesse auch der Mieter.

In diesem Zusammenhang ist es auch ein wichtiger Aspekt, wie weit in Zukunft Mieterhöhungen durchsetzbar sind. Ferner ist aus der Sicht der Investoren von Bedeutung, ob die im Rahmen der gesetzlichen Regelungen erzielbaren Mieten der tatsächlichen Marktentwicklung entsprechen. Die Bundesregierung hat entsprechend ihrer Ankündigung in der Regierungserklärung, das Vergleichsmietenverfahren mit dem Ziel der Verstärkung des Mietwohnungsbaus zu vereinfachen, eine Anzahl von mietrechtlichen Änderungen vorgeschlagen. Eine marktnähere Ausgestaltung soll dadurch erreicht werden, daß bei der Bestimmung der Vergleichsmiete nur solche Mieten berücksichtigt werden, die in den letzten fünf Jahren zustandegekommen sind. Damit erhält die aktuelle Marktentwicklung für die Mietererhöhungsmöglichkeiten stärkeres Gewicht. Die Mieterhöhung soll jedoch innerhalb von drei Jahren 30 % nicht übersteigen dürfen. Das Vergleichsmietenverfahren soll zudem durch Kürzung und Fortfall von Fristen, Vereinfachung der Begründung und Ermöglichung des Nachholens der Begründung im Prozeß gestrafft werden. Die Gemeinden sollen verpflichtet werden, marktnahe Mietspiegel aufzustellen und fortzuschreiben.

Die Bundesregierung hat dabei alle aus der Sicht der Mieter vorgetragenen Besorgnisse sorgfältig abgewogen. Sie ist der Auffassung, daß die beschlossenen mietrechtlichen Maßnahmen insgesamt zu einer Verbesserung des Investitionsklimas im Mietwohnungsbau beitragen können.

c) Absicherung der Rechte der Mieter

Die beschlossenen Regelungen zur Verbesserung des Investitionsklimas werden ergänzt durch eine Anzahl von Regelungen, die die Rechtsstellung des Mieters bei Modernisierung einer Wohnung und bei der Umwandlung der Miet- in eine Eigentumswohnung verbessern. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Mietrechtsänderungsgesetzes (BT-Drucksache 9/791) sieht Vorkehrungen vor, daß Mieter nicht aus ihrer Wohnung „herausmodernisiert" werden. Er sieht in diesem Sinne vor, daß bei der Frage, ob eine Modernisierung zu dulden ist, auch die Auswirkungen auf die Höhe der Miete und vorangegangene eigene Aufwendungen des Mieters zu berücksichtigen sind. Für den Fall, daß eine Mietwohnung in eine Eigentumswohnung umgewandelt wird und als solche veräußert werden soll, erhält der Mieter allgemein ein Vorkaufsrecht. Die Frist, während der ein Erwerber einer umgewandelten Mietwohnung nicht wegen Eigenbedarf kündigen kann, wird im allgemeinen Mietrecht auf fünf Jahre verlängert. Regelungen für Mietkautionen werden darüber zugunsten des Mieters deutlich verbessert.

d) Abbau von Strukturverzerrungen im Sozialwohnungsbestand

Mit den im Rahmen eines Vermittlungsverfahrens getroffenen Regelungen zum Abbau von Strukturverzerrungen im Sozialwohnungsbestand werden schrittweise mehr marktwirtschaftliche Elemente in den sozialen Wohnungsbau eingeführt. Den Landesregierungen sind Rechtsgrundlagen eröffnet

worden, die ihnen die Möglichkeit geben, zur Minderung der Mietverzerrung eine nach Jahrgangsgruppen gestaffelte Höherverzinsung öffentlicher Baudarlehen vorzunehmen. Während in Gebieten mit weniger angespannten Wohnungsmärkten die Möglichkeiten für eine vorzeitige Beendigung der Preisbindungen erweitert worden sind, ist für Gemeinden über 300 000 Einwohner und deren Umland die Möglichkeit der Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe (bei unveränderter Fortgeltung der sozialen Bindungen) geschaffen worden. Bund und Länder sind sich dabei einig, daß der vorhandene Sozialwohnungsbestand in Ballungszentren mit besonders angespannten Wohnungsmarktsituationen möglichst ungeschmälert als Versorgungsreserve erhalten bleiben muß. Die Bundesregierung hat die Erwartung ausgesprochen, daß die Landesregierungen von den ihnen eröffneten Möglichkeiten zur Zinsanhebung und zur Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe in ausgewogener Form Gebrauch machen. Sie begrüßt es, daß einzelne Länder bereits zusätzliche Sozialwohnungsbauprogramme aufgelegt haben.

Mit den Vorschlägen und Beschlüssen der Bundesregierung stellt sich die Zeit nach dem Berichtsauftrag des Bundestages vom 18. Juni 1980 (BT-Drucksache 8/3942) als eine Zeit intensiver wohnungspolitischer Veränderungen dar. Der Deutsche Bundestag hat sich u. a. im Zuge der Beratungen der von der Bundesregierung ergriffenen Initiativen mehrfach und umfassend mit der Problematik, Aufgabenstellung und Instrumentierung der Wohnungspolitik befaßt. Die Bundesregierung hat dabei ihre wohnungspolitischen Leitlinien dargelegt und erläutert. Damit ist der Auftrag des Bundestages in Teilen schon erfüllt.

3 Zum Verständnis des Auftrages

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die von ihr eingeleiteten Maßnahmen zügig abgewickelt werden müssen. Es gehört auch zu den wesentlichen investitionsbeeinflussenden Faktoren, daß Investoren und Mieter sich auf eine Berechenbarkeit der rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen verlassen können. Dies schließt jedoch nicht aus, daß die mittel- und längerfristigen Wirkungen des wohnungspolitischen Instrumentariums und verschiedener Rahmenbedingungen offengelegt werden, um für die weitere wohnungspolitische Diskussion bessere Grundlagen zu haben.

Die bisher von der Bundesregierung vorgelegten Berichte über Wirkungsweisen wohnungspolitischer Instrumente haben sich auf die isolierte Analyse der einzelnen Instrumente beschränkt[1]).

Gemäß dem Auftrag des Deutschen Bundestages wird nunmehr eine zusammenfassende Darstellung der Wirkungen der direkten und indirekten öffentlichen Förderungsinstrumente auf der Grundlage der allgemeinen steuerlichen Regelungen vorgenommen. Dabei stellt sich die grundsätzliche Frage, welche der Instrumente, die den Wohnungsmarkt beeinflussen, in die Kategorie der „Förderung" einzuordnen sind. Der 8. Subventionsbericht der Bundesregierung (BT-Drucksache 9/986) unterscheidet bei den Subventionen (die im Sinne des Berichtsauftrags als Förderung interpretiert werden) zwischen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Beide werden gewährt, um

1. Produktionen oder Leistungen in Betrieben oder Wirtschaftszweigen zu erhalten oder an neue Bedingungen anzupassen;
2. den Produktionsfortschritt und das Wachstum von Betrieben oder Wirtschaftzweigen zu fördern;
3. in wichtigen Bereichen des volkswirtschaftlichen Marktprozesses für private Haushalte bestimmte Güter und Leistungen zu verbilligen und die Spartätigkeit anzuregen.

Entsprechend dieser definitorischen Festlegung werden u. a. folgende wichtige wohnungspolitische Instrumente den *Steuervergünstigungen* (indirekte Förderung) zugerechnet:

— § 7b EStG (erhöhte Absetzungen für Wohngebäude),

— § 82a EStDV (erhöhte Absetzungen für bestimmte Modernisierungs-, Wärme- und Lärmschutz- sowie Energiesparmaßnahmen an Gebäuden),

— § 82, §§ 92 bis 94 des II. Wohnungsbaugesetzes (zehnjährige Grundsteuerbegünstigung für neugeschaffene Wohnungen, die eine bestimmte Wohnflächengrenze nicht überschreiten).

— Steuerbefreiung für Organe der staatlichen Wohnungspolitik sowie für gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsunternehmen (§ 5 Abs. 1 Nrn. 10 bis 13 KStG).

Daneben werden eine Reihe von zusätzlichen Steuervergünstigungen gewährt (vgl. 8. Subventionsbericht, BT-Drucksache 8/986, S. 234 ff.), die (mit Ausnahme der Grunderwerbsteuerbefreiung) wegen ihres insgesamt geringen Gewichts in diesem Bericht nicht weiter behandelt werden.

Im Sinne des Subventionsberichtes gelten als *Finanzhilfen* (direkte Förderung) insbesondere:

---

[1]) Vgl.
— Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Wohnraumkündigungsschutzgesetzes — BT-Drucksache 8/2610.
— Bericht der Bundesregierung über Möglichkeiten zur Umstellung des § 7 b EStG auf ein anderes Förderungssystem — BT-Drucksache 8/2554.
— Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes über die steuerlichen Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude auf das geltende Grunderwerbsteuerrecht und über die Überlegungen, die zur Reform des Rechts der Grunderwerbsteuer angestellt worden sind — Grunderwerbsteuerbericht — BT-Drucksache 8/2555.
— Bericht der Bundesregierung über die steuerliche Behandlung der Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen und deren Veräußerung — BT-Drucksache 8/4035.

— Förderungsmaßnahmen des sozialen Wohnungsbaus (1. Förderungsweg),

— Förderungsmaßnahmen des sozialen Wohnungsbaus im Rahmen des Eigentumsprogramms (2. Förderungsweg),

— Bund-Länder-Modernisierungsprogramm,

— Bund-Länder-Heizenergieeinsparungsprogamm.

Geldleistungen mit Rechtsanspruch werden zudem gewährt in Form von:

— Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz,

— Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz.

Während im Bereich der wohnungspolitischen Instrumente eine Zuordnung zu Finanzhilfen weitgehend eindeutig möglich ist, ergeben sich bei der Beurteilung, ob eine steuerliche Subvention vorliegt, besondere Schwierigkeiten, zumal bei einem Vergleich mit der „normalen" Besteuerung einzelne Vorschriften nicht isoliert, sondern nur im Gesamtzusammenhang beurteilt werden können.

Aus der Sicht von Wohnungsbauinvestoren sind derartige Unterscheidungen und Zuordnungen jedoch von untergeordnetem Gewicht. Ihre Investitionsentscheidungen werden im Rahmen des gesamten, komplexen Steuer- und Subventionsrechts getroffen. Der Einfluß dieser Regelungen insgesamt auf die Rentabilität (bei Eigennutzer: Belastung) ist entscheidend. Um Wirkungen einzelner Instrumente darzustellen, ist es folglich erforderlich, die wichtigsten Teile der steuerlichen Regelungen (unabhängig davon, ob es sich um „Normalbesteuerung" oder Steuervergünstigungen handelt) in ihrem Zusammenwirken darzustellen. Dabei wird deutlich, daß neben gezielten Subventionen weitere Wirkungen durch die Ausgestaltung der Normalbesteuerung entstehen können, die oft übersehen werden. Demgegenüber werden die Vorteile bestimmter Instrumente (die als Subventionen gekennzeichnet werden) oft überschätzt. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft hat in seinem im Februar 1982 veröffentlichten Gutachten „Probleme der Wohnungswirtschaft" zu Recht auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Subventionsbegriff zu relativieren:

„Die Begünstigungswirkungen des Steuerrechts entstehen im wesentlichen nicht durch gezielte steuerliche Subventionen, die politisch so gewollt sind. Sie resultieren vielmehr aus dem Zusammenwirken verschiedener Elemente der Normalbesteuerung, die bei geschickter und systematischer Ausnutzung besondere wirtschaftliche Vorteile ermöglichen.

Folgende Faktoren wirken zusammen:

— Für Eigentümer von nicht eigengenutzten Wohnungen mit hohen Einkommen ergeben sich hohe steuerliche Minderbelastungen, wenn sie Verluste aus Vermietung und Verpachtung mit ihren anderen Einkünften verrechnen. Diese Verluste resultieren in der Herstellungs- bzw. Anschaffungsphase aus den Bauzeitzinsen, dem Disagio und unterschiedlichen Gebühren und in den ersten 5 bis 15 Jahren nach der Fertigstellung aus den regelmäßig die Mieteinnahmen übersteigenden Aufwendungen (vor allem Abschreibungen, Schuldzinsen, Erhaltungsaufwand).

— Diesen Steuermindereinnahmen stehen keine Steuermehreinnahmen gegenüber, wenn — und dies ist zunehmend der Fall — das vermietete Wohneigentum vor Eintritt in die Gewinnphase wieder veräußert wird und der Veräußerungsgewinn unversteuert bleibt, soweit das Wohneigentum sich im Privatvermögen befand.

— Die Erwerber können nun wieder die vollen Anschaffungs- und Finanzierungskosten als Verluste aus Vermietung und Verpachtung geltend machen und dies um so mehr bei stetig steigenden Anschaffungskosten auf dem Immobilienmarkt.

Vorgänge dieser Art treten grundsätzlich auch bei anderen Wirtschaftsgütern auf. Sie haben jedoch in anderen Sektoren quantitativ kein vergleichbares Gewicht.

Durch die Kombination von hohen Werbungskosten während der Bauzeit oder im Zusammenhang mit dem Erwerb und längeren Verlustphasen nach dem Erwerb einer Mietwohnung mit der Möglichkeit, Wertsteigerungen steuerfrei zu realisieren, kommt es insbesondere unter den Bedingungen eines inflationären Immobilienmarkts im wirtschaftlichen Ergebnis zu erheblichen steuerlichen Vorteilen für die Kapitalanleger im Wohnungsbau. Gleichzeitig entstehen Verzerrungen zwischen Vermögensanlegern, die ihre Wohnungen dauerhaft bewirtschaften wollen, und solchen, die auf eine „steueroptimale" Realisierung der Wertsteigerungen aus sind. Besonders hoch werden die Vorteile dann, wenn durch hohe Modernisierungsinvestitionen, die steuerlich sofort geltend gemacht werden können, vorübergehend Phasen extrem hoher Verluste entstehen und die verbesserten Wohnungen anschließend veräußert werden, ohne daß der Veräußerungsgewinn besteuert wird." [1])

Kapitel II

Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Instrumente

1 Zur Funktionsweise des Wohnungsmarktes [2])

1.1 Der Wohnungsmarkt als Bestandsmarkt

Eine Wirkungsanalyse wohnungspolitischer Instrumente setzt die Kenntnis der Funktionsweise des Wohnungsmarktes voraus. Denn einerseits wirken die Instrumente auf das Verhalten von Anbietern

[1]) Probleme der Wohnungswirtschaft, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn, im März 1982

[2]) Eine ausführliche Darstellung der Anpassungsprozesse am Wohnungsmarkt sowie der Wirkungsweise der verschiedenen wohnungspolitischen Instrumente findet sich in einem Gutachten „Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierung versus Neubau" von

und Nachfragern, d. h. der Investoren und Nutzer am Wohnungsmarkt ein, andererseits beeinflußt der Wohnungsmarkt auch die Wirkungsweise von Instrumenten.

Der Wohnungsmarkt ist im wesentlichen Bestandsmarkt. Der weitaus größte Teil der insgesamt nachgefragten Wohungen existiert bereits. Die jährliche Neubauproduktion macht nur knapp 2 % des Gesamtangebots aus. Kurzfristig ist damit das Wohnungsangebot relativ starr. Wegen der hohen Produktionskosten kann jeweils nur ein kleiner Teil aller Haushalte, insbesondere in Großstädten, als Mieter oder Eigentümer eine neugebaute Wohnung nachfragen. Der größte Teil der Haushalte wird über den Preis (Kaufpreis einer Wohnung oder Miete) vom Neubaumarkt ausgeschlossen: Eine 80 qm große Wohnung kostet in Großstädten rd. 250 000 DM. Unterstellt man eine Eigenkapitalquote von 30 % und einen Zinssatz von 9 %, dann betragen allein die monatlichen Schuldzinsen für die aufgenommenen Hypotheken rd. 1 300 DM. Das sind 55 % des Nettoeinkommens eines durchschnittlichen 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalts.

1.2 Umzugsketten am Wohnungsmarkt

In einem marktwirtschaftlichen System „schafft sich" die Nachfrage ihr Angebot durch entsprechende Ausweitung der Produktion. Dies gilt für die meisten Gütermärkte. Bei langlebigen Gütern, die überwiegend auf Bestandsmärkten angeboten werden, ist der Zusammenhang zwischen Nachfrageveränderungen und Angebotsanpassungen gelockert. Dazu gehört der Markt für Wohungen.

a) Veränderungen der Wohnungsnachfrage eines Haushalts aufgrund veränderten Einkommens, Veränderungen der Haushaltsgröße, der Wohnwünsche, führen zu einem Umzug. Eine Wohnung wird frei, eine andere nachgefragt.

   Von besonderer Bedeutung für den Wohnungsmarkt sind die Haushalte, die in eine neugebaute Wohnung einziehen. Hier wird in der Regel die bisher genutzte Wohnung zusätzlich für andere Haushalte frei. Da auch diese nachziehenden Haushalte ihrerseits Wohnungen freimachen, löst der Bezug einer Neubauwohnung Umzugsketten aus. Auf diese Weise kommt der Neubau auch Haushalten zugute, die als Nachfrager wegen zu niedriger Einkommen am Neubaumarkt nicht auftreten können. Es sind in der Regel neugegründete Haushalte oder Haushalte mit mittlerem oder niedrigem Einkommen. Für sie ist das „Sickerangebot", wenn es kein subventioniertes Mietwohnungsangebot z. B. in Form von Mietsozialwohnungen gibt, die wichtigste Quelle für die Verbesserung ihrer Wohnungssituation überhaupt.

   Auslöser für diese Umzugsketten sind häufig Anspruchssteigerungen von Hauhalten mit hohem Einkommen. In der Bundesrepublik sind die Auswirkungen von Umzugsketten im Jahre 1975/76 empirisch untersucht worden. Dabei hat sich gezeigt, daß auch Haushalte mit niedrigem Einkommen von den beobachteten Umzugsketten begünstigt werden. Der Anteil des zusätzlichen Angebots, das Haushalten mit niedrigem Einkommen zugute kommt, war bei Sozialwohnungen und den von ihnen ausgelösten Umzugsketten deutlich größer als bei freifinanzierten Mietwohnungen oder Eigenheimen. Diese Untersuchung spiegelt allerdings die Marktverhältnisse zum Untersuchungszeitpunkt wider. Es ist bekannt, daß die Wirkungen der Umzugsketten im Anschluß an einen Neubau von den jeweiligen Marktverhältnissen abhängen. Bei „engen" Märkten sind vor allem Haushalte mit hohem und mittlerem Einkommen an Umzugsketten beteiligt. Dennoch bleibt auch auf angespannten Wohnungsmärkten der Neubau freifinanzierter Wohnungen nicht ohne Wirkung für die Versorgungssituation von Haushalten mit niedrigem Einkommen. Ohne die ausgelösten Umzugsketten und freigesetzten Wohnungen würden die dort einziehenden Haushalte versuchen, ihre Nachfrage im Wohnungsbestand zu realisieren. Der Nachfragewettbewerb und der Verdrängungsdruck würden sich verschärfen. Es zeigt sich damit, daß jeder Wohnungsneubau (auch wenn durch seine Nachfolgeeffekte zunächst nur mittlere Einkommensgruppen begünstigt werden) auch die Marktposition einkommensschwächerer Haushalte indirekt verbessert. Die Verdrängungskonkurrenz nimmt ab.

   Ein sozial- und verteilungspolitisch günstigeres Ergebnis wird dann erreicht, wenn die Neubautätigkeit insgesamt hoch ist und damit entspannte Wohnungsmärkte entstehen. Die Möglichkeit der Diskriminierung von Problemhaushalten auf dem Wohnungsmarkt wird geringer. Daraus folgt, daß bei marktwirtschaftlich gesteuerter Wohnungsproduktion und Versorgung der Haushalte die Sicherung einer ausreichenden Bautätigkeit höchste Bedeutung hat. Für Haushalte mit niedrigem Einkommen, die vorwiegend auf den Bestandsmarkt angewiesen sind, werden die Chancen, mit der allgemeinen Verbesserung in der Wohnungsversorgung Schritt zu halten, verbessert.

b) Aus der Sicht der Angebotsseite wird der Alterungs- und Abnutzungsprozeß von Wohnungen zum entscheidenden Auslöser von Veränderungen. Wohnungen sinken im Zeitablauf in ihrer Qualität und damit im Preis relativ ab. Das Angebot an billigeren Wohnungen vergrößert sich. Durch Alterung werden vor allem durchschnittliche Wohnungen ohne besondere Architektur- und Lagemerkmale relativ billiger. Solche langfristigen Verschiebungen vollziehen sich jedoch nicht kontinuierlich und gleichmäßig bei den Wohnungen. Verschiedene Bau- und Wohnformen gewinnen auch nach Alterung z. T. wieder an Wertschätzung; in Großstädten sind Ein- und Zweifamilienhäuser knapp; auch im Alterungsprozeß sind sie außerhalb des direkt subventio-

---

Johann Eekhoff, Prof. Olaf Sievert, Gerhard Werth, Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 07.007.

In Anlage 6 werden zwei typische Marktanpassungsprozesse des Wohungsmarktes exemplarisch dargestellt.

nierten Wohnungsbaus im Ergebnis eine Wohnform der oberen Einkommensschichten geblieben; durch Modernisierungen und Instandsetzungen sind neue und hohe Nutzungsqualitäten im Althausbestand entstanden.

2 Zur Funktionsweise wichtiger Instrumente und Rahmendaten

2.1 Rahmenbedingungen, deren Wirkung nicht weiter im Detail erörtert wird

2.1.1 Mietrecht

Die Besonderheiten der Anpassungsprozesse auf dem Wohnungsmarkt werden durch hohe Kosten und häufig sehr starke Bindungen der Haushalte an ihre Wohnung noch ausgeprägter. Investitionen der Mieter in die Wohnung können durch Kündigung entwertet werden. Bindungen an die jeweilige Nachbarschaft werden zerrissen. Der Gesetzgeber hat wegen dieser Besonderheiten einen speziellen Kündigungsschutz vorgesehen. Nach den Vorstellungen aller im Bundestag vertretenen Parteien soll die allgemeine Vertragsfreiheit hier beschränkt bleiben.

Zusammen mit dem Kündigungsschutz hat der Gesetzgeber Regeln über die Miethöhe vorgesehen, die eine Änderung der Mieten in bestehenden Verträgen ermöglichen sollen. Gleichzeitig sollen überhöhte Mietsteigerungen durch das Vergleichsmietenverfahren ausgeschlossen werden. Schutzregelungen dieser Art tendieren dazu, Marktanpassungsprozesse zu verlangsamen. Für Mieter in bestehenden Mietverhältnissen verlängern sich die Anpassungsfristen. Sie werden vor dem Verlust ihrer Wohnung geschützt. Der Kündigungsschutz und die Miethöhenregelungen haben für Wohnungssuchende andererseits auch die Wirkung, daß ihr Zugang zum Wohnungsmarkt erschwert wird.

Es hat sich herausgestellt, daß die geltenden Regeln über das Mieterhöhungsverfahren aus der Sicht der Vermieter als ein Risiko empfunden werden. Die seit einigen Jahren u. a. aufgrund des hohen Realzinses sowie hoher Bau- und Bodenkosten ohnehin zu beobachtende Zurückhaltung der Investoren ist in deren Einschätzung durch das Mietrecht wahrscheinlich noch verstärkt worden.

Angesichts der Verknappung des Angebots am Wohnungsmarkt und der insgesamt niedrigen Investitionsneigung kommt nunmehr einer Besserung des Investitionsklimas auch im Interesse der Mieter eine besondere Bedeutung zu. Die Bundesregierung hat deshalb die auf Seite 7 angeführten Maßnahmen (Staffelmiete, Vereinfachung des Mieterhöhungsverfahrens, Präzisierung des Vergleichsmietenbegriffs) vorgeschlagen. Sie zielen darauf ab, das Investitionsklima im freifinanzierten Mietwohnungsbau zu verbessern.

Insofern das Mietrecht Mieterhöhungsmöglichkeiten begrenzt, werden bei steuerpflichtigen Vermietern die Erträge und damit das Ausmaß der steuerlich zu berücksichtigenden Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung gemindert. Auf den Einfluß unterschiedlicher Mietpreisentwicklungen auf die Erträge von Wohnungsbauinvestitionen wird im Rahmen von Einzelfallberechnungen (vgl. Anlage 4.3) eingegangen.

Die Wirkungen des Mietrechts werden im folgenden nicht mehr behandelt. In den von der Bundesregierung vorgelegten Novellen sowie deren Begründung zum Mietrecht vom 27. Mai 1981 sowie im Rahmen der Beschlüsse zur Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität sind grundsätzliche Wirkungsaussagen getroffen bzw. notwendige Konsequenzen gezogen worden (vgl. Kapitel I, 2.3).

2.1.2 Baurechtliche und bautechnische Rahmenbedingungen

Normen und staatliche Regeln über Bauformen, Bauqualität, Baudichte oder die Erschließung von Grundstücken beeinflussen den Wohnungsmarkt erheblich. Sie haben einen spürbaren Einfluß auf die Baukosten.

Die Bauordnungen der Länder, die Planungsgesetzgebung, die Planungsauflagen der Gemeinden, die DIN-Normen und Sicherheitsvorschriften, die Vorschriften über den Betrieb von Heizungen, Fahrstühlen oder Gemeinschaftsantennen sowie zahlreiche andere Bestimmungen regeln viele Baudetails. Sie legen Wandstärken, Treppenneigungen, die Konstruktion von Fensterrahmen, die Höhe von Räumen, die Grundrißgestaltung, die Eigenschaften von Baumaterialien oder die Art der elektrischen Leitungen fest. Insgesamt sollen diese gesetzten Rahmenbedingungen eine hohe Mindestqualität der neugebauten Wohnungen sichern. Sie sollen die Lebensdauer von Gebäuden erhöhen. Sie sollen die Sicherheit gewährleisten und den Wärmeschutz verbessern. Sie zielen darauf ab, durch hohe Bauqualitäten die Instandhaltungskosten dauerhaft niedrig zu halten. Standardisierungen beim Material sollen am Markt leichter durchgesetzt werden können.

Jede dieser Regelungen für sich genommen strebt eine sinnvolle Wirkung an. Die Gesamtwirkung aller Regelungen ist jedoch schwer zu überblicken. So ist nicht auszuschließen, daß die entstandenen Starrheiten die Durchsetzung neuer oder rationeller Bauformen oder kostensparender Bauverfahren behindern. Die hohen Mindestanforderungen führen z. B. dazu, daß bestimmte einfache Wohngebäude rechtlich nicht zugelassen werden. Der Neubaumarkt ist durch seine Qualitätskomponente „nach unten" geschlossen. Er verschließt sich insoweit einkommensschwächeren Haushalten.

Es muß dahingestellt bleiben, ob es bei einem aufgelockerten System von Normierungen zu größeren strukturellen Verschiebungen in der Bautätigkeit käme und inwieweit die betehenden Regelungen nur ohnehin bestehende Ansprüche festgeschrieben haben. Auf jeden Fall bleibt ständig zu überprüfen, welche Regelungen unter welchen Verhältnissen noch erforderlich sind. Dieser Prozeß ist eingeleitet.

Es würde den Rahmen dieses Berichts sprengen, auf Details einzugehen. Einige Hinweise sollen den heutigen Stand verdeutlichen. So konnte der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im Jahr 1981 die Ergebnisse mehrerer langfristig angelegter Forschungsprojekte zum kosten- und flächensparenden Bauen vorstellen. Im Herbst wurde vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine Kommission berufen, die von allen am Baugeschehen beteiligten Gruppen besetzt wurde. Sie hat inzwischen ihren Bericht vorgelegt, in dem Vorschläge zu einfacheren Bauvorschriften, verringerten Standards im öffentlich geförderten Wohnungsbau und zu verbesserten Methoden der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen enthalten sind. Gleichzeitig wird im Rahmen mehrerer Demonstrationsprojekte die Realisierungsmöglichkeit dieser Vorschläge überprüft. Dabei geht es insbesondere darum, kostengünstige Eigenheime zu entwickeln und teilweise mit Hilfe der Förderung am Markt gegenüber den traditionellen teuren Wohnvorstellungen durchzusetzen.

Die für die Erschließung von Neubaugebieten wichtigen Richtlinien für den Ausbau von Stadtstraßen sollen als Ergebnis von Forschungsanstrengungen, die vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau finanziert wurden, im Sinne der Durchsetzung kostengünstiger Erschließungen verändert werden. Dabei geht es u. a. um verringerte Straßenquerschnitte. Unter maßgeblichem Einfluß des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wurde zwischenzeitlich eine Musterbauordnung verabschiedet, die Anstöße für kostensenkende Änderungen der Bauordnungen der Länder gibt. Parallele Bemühungen, die hier nicht dargestellt werden können, werden von allen Bundesländern unternommen.

Steigende Energiepreise haben einen sparsameren Umgang mit Energie bewirkt. Genauso muß es nun gelingen, mit knappem, teurem Kapital sparsam im Wohnungsbau umzugehen. Dies gilt um so mehr, als bei nur mäßigem Wirtschaftswachstum die Eigentumsbildung erschwert wird. Jährlich entsteht durch Wohnungsbauinvestitionen ein Kapitalbedarf von über 100 Mrd. DM. Er könnte gesenkt werden, wenn es gelingt, einfachere Bauformen bei dennoch hohem Nutzungswert zu entwickeln und am Markt durchzusetzen. Gelingt dies nicht, wird es bei lange anhaltendem hohen Zinsniveau zu Einschränkungen oder zumindest deutlich langsameren Verbesserungen bei der Versorgung mit Wohnraum oder zu höheren Wohnkostenbelastungen kommen.

2.2 Durch direkte/indirekte Förderung sowie weitere steuerliche Rahmenbedingungen ausgelöste Marktveränderungen

2.2.1 Vorbemerkungen

Für die Wohnungspolitik sind Steuervergünstigungen sowie Regelungen des Steuerrechts, die die wohnungspolitischen Investitionen zumindest in bestimmten Phasen begünstigen, von großem Gewicht.

Im 1. Förderungsweg sowie meist im 2. Förderungsweg haben die Entlastungswirkungen der direkten Förderung ein finanziell stärkeres Gewicht. Auf die finanzielle Bedeutung dieser Instrumente im Einzelfall wird in Abschnitt B eingegangen.

Die grundsätzlichen Wirkungen dieser Instrumente sollen im folgenden behandelt werden. Soweit diese Instrumente zu zusätzlichen Investitionsentscheidungen führen, also „Anstoßeffekte" haben, sind damit, wie beschrieben, auch für die nicht direkt versorgten Haushalte Verbesserungen verbunden. Entweder werden sie im Rahmen der ausgelösten Umzugsketten erreicht (Sickereffekte) oder Verdrängungen werden vermieden. Jedes der im folgenden behandelten Instrumente und Programme dürfte solche Wirkungen haben. Die Wirksamkeit der Instrumente und Programme ist im wesentlichen davon abhängig, wie groß ihre Anstoßeffekte sind.

2.2.2 Der Einfluß des Steuerrechts auf das Mietpreisniveau

In der wohnungspolitischen Diskussion stehen die vom Fördersystem und durch die steuerlichen Rahmenbedingungen ausgelösten Zahlungsströme oft im Vordergrund der Bewertung. Es wird unterstellt, daß derjenige, bei dem Steuerentlastungen entstehen oder der Subventionsempfänger ist, allein begünstigt wird. Der hohe Anbieterwettbewerb zwischen verschiedenen Investorengruppen führt jedoch dazu, daß wirtschaftliche Vorteile, die sich aus der Anwendung des Steuersystems ergeben, in Form von Mietermäßigungen an die Mieter weitergegeben werden. Da die steuerlichen Rahmenbedingungen bei unterschiedlichen Investorengruppen zu unterschiedlichen Entlastungswirkungen führen können, entstehen Wettbewerbsvor- bzw. -nachteile. Die Steigerung der Neubaumiete wird vor allem auch dadurch gebremst, daß Wohnungen aus dem Bestand preisgünstig angeboten werden und durch Modernisierungen und Zusammenlegungen das Angebot an Wohnungen, die mit Neubauwohnungen in unmittelbarem Wettbewerb stehen, ausgeweitet werden kann.

Die sich heute am Markt bildenden Mieten sind das Ergebnis dieser Wettbewerbssituation sowie der Rahmendaten. Nur unter Einbeziehung der Entlastungswirkungen des Steuersystems wird verständlich, daß z. B. bei laufenden Aufwendungen von rd. 16 bis 18 DM pro qm Wohnfläche und Monat die Mieten in Großstädten heute nur 9 bis 11 DM pro qm Wohnfläche und Monat betragen.

Ergebnisse dieser Art sind vor allem daraus zu erklären, daß die Investoren die in der Bauzeit und in den ersten Jahren der Bewirtschaftung entstehenden Steuerentlastungen aufgrund von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung in der Miete weitergeben. Die Investoren berücksichtigen dabei, daß bei steigenden Bau- und Bodenkosten, vor allem bei Gebäuden mit guter Bauqualität, attraktiver Bauform und in guter Lage erhebliche Wertsteigerungen zu erwarten sind, die bei längerfristigen Investitionen im Privatvermögen steuerfrei anfallen und im betrieblichen Bereich über die Reinvestitionsmöglichkeiten gemäß der §§ 6b, 6c EStG steuerlich nicht unerheblich begünstigt werden.

Damit wird deutlich, daß eine Argumentation, die nur beim Investor anfallende Steuerentlastungen wertet, ebenso einseitig ist wie eine Argumentation, die nur an der laufenden Einnahme-Überschußrechnung eines Investors orientiert ist und die langfristigen beim Investor verbleibenden Wertsteigerungen nicht berücksichtigt.

2.2.3 Die Marktveränderungen aufgrund der steuerlichen Rahmendaten im freifinanzierten Mietwohnungsbau

Allen steuerlichen Instrumenten bzw. Regelungen ist gemeinsam, daß ein Teil der Anfangsaufwendungen des Wohnungsneubaues aus Steuerentlastungen „finanziert" werden kann, oder sie zur Senkung laufender Aufwendungen für den Investor beitragen. Es kann eine größere Zahl von Neubauwohnungen zu niedrigeren Mieten angeboten werden. Haushalte, die ohne diesen Mietverbilligungseffekt auf den Bestandsmarkt angewiesen wären, können in Neubauwohnungen umziehen. Dadurch werden auch Haushalte, die keinen Zugang zum Neubaumarkt haben, indirekt begünstigt.

Das durch die Wirkungen des Steuerrechts verringerte Mietniveau kommt allen Nachfragern zugute, so auch Haushalten mit hohen Einkommen, die bereit gewesen wären, höhere Neubaumieten zu tragen. In der wohnungspolitischen Diskussion spricht man häufig nur dann von Mitnehmereffekten, wenn Bauherren durch direkte oder indirekte Förderungsinstrumente begünstigt werden, auch wenn sie ohne diese investiert hätten. Aber auch im Falle der Mieter kann dann von Mitnehmereffekten gesprochen werden, wenn Haushalte begünstigt werden, die auch bei einem höheren Mietpreis in der Lage gewesen wären, sich angemessen zu versorgen.

2.2.4 Marktveränderungen aufgrund des sozialen Wohnungsbaues

Gegenüber den Wirkungen des Steuerrechts auf das allgemeine Mietniveau hat die Förderung von Sozialmietwohnungen den Vorteil, daß die gewährten Subventionen gezielter eingesetzt werden können. So erhalten Haushalte mit durchschnittlichem oder unterdurchschnittlichem Einkommen, die sonst nicht in Neubauwohnungen ziehen können, die Möglichkeit, Neubauwohnungen nachzufragen. Dabei ist anzumerken, daß die bei Bezug einer (neuen) Sozialwohnung hohe „Zielgenauigkeit" im Zeitablauf der Nutzung der Wohnung abnehmen kann, z. B. dann, wenn die Einkommensentwicklung des Mieterhaushalts über die Förderungsgrenzen im sozialen Wohnungsbau hinausführte. Die beschlossenen Regelungen zur Fehlbelegungsabgabe sowie zur Zinsanhebung für öffentliche Baudarlehen wirken derartigen Fehlentwicklungen entgegen.

Untersuchungen haben deutlich gemacht, daß Sozialmieter vor dem Umzug häufig in Wohnungen lebten, deren Qualität unterdurchschnittlich ist. Durch den Umzug in Sozialwohnungen wird vor allem der Markt von Wohnungen mit niedrigen Mieten, auf dem Haushalte mit niedrigem Einkommen Wohnungen nachfragen, entlastet. Für Haushalte mit niedrigerem Einkommen außerhalb des Sozialwohnungsbestandes verbessert sich indirekt ebenfalls die Angebotssituation. Vor allem in Phasen niedriger Neubauproduktion kommt dem Sozialwohnungsangebot daher eine hohe sozialpolitische Bedeutung zu. Der Sozialwohnungsbestand stellt mit seinen Preis- und Belegungsbindungen darüber hinaus ein hohes „Sozialkapital" dar: Jährlich werden rd. 200 000 Sozialwohnungen zur Wiedervermietung frei. Zusammen mit dem Sozialwohnungsneubau eröffnet sich einkommenschwächeren Haushalten hiermit ein beachtlicher Wohnungsmarkt, der einkommenstärkeren Haushalten verschlossen bleibt. Kritiker des sozialen Mietwohnungsbaus merken an, daß bei großen Sozialwohnungsbauprogrammen, die über längere Zeit aufrechterhalten werden, zu erwarten sei, daß die Marktchancen für freifinanzierte Wohnungen insgesamt etwas ungünstiger werden. Dieser denkbare Nachteil wird jedoch von den dargestellten Vorteilen des sozialen Wohnungsbaus übertroffen. Im übrigen können die derzeitigen Sozialwohnungsbauprogramme wegen ihres relativ geringen Volumens derartige Marktbeeinflussungen kaum auslösen.

2.2.5 Marktveränderungen durch die steuerliche Behandlung des Wohneigentums

a) Einwirkungen der steuerlichen Rahmenbedingungen auf den Wohnungsneubau

Während der Bauzeit von Wohneigentumsobjekten gilt die „Normalbesteuerung". Der in dieser Phase mögliche Werbungskostenabzug kann aus der Sicht der Bauherren zu deutlichen Entlastungswirkungen führen. Auch während der Nutzungsphase unterliegt teilweise selbstgenutztes Wohneigentum grundsätzlich den Regelungen der Normalbesteuerung. Im Falle des vollständig eigengenutzten Wohneigentums findet jedoch die „Pauschalbesteuerung" Anwendung (vgl. S. 35).

Diese allgemeinen steuerlichen Regelungen werden um weitere Regelungen ergänzt. Sie sollen die Bildung von Wohneigentum besonders fördern. Zu diesen Instrumenten gehören die erhöhten Abschreibungen gem. § 7b EStG einschließlich „Kinderkomponente" (vgl. S. 35f.), die Bausparförderung (vgl. S. 57f.) sowie der Lastenzuschuß im Rahmen des Wohngeldes (vgl. S. 51ff.). Für private Bauherren ist zudem von erheblicher Bedeutung, daß die Besteuerung des Nutzungswertes auch nach der Entschuldung gering ausfällt. Ferner bleiben Wertzuwächse bei Veräußerungen in der Regel unversteuert.

Bei der Beurteilung des steuerlichen Rahmens sind zwei Wirkungen zu unterscheiden:

— Bei einem Teil der Investoren machen die Entlastungswirkungen, die sich aus der Normalbesteuerung sowie den besonderen Förderungsinstrumenten ergeben, den Eigentumserwerb erst möglich (Anstoßwirkung der Förderung). Gegenwärtig betragen die Entlastungen des Nettoeinkommens bei typischen Investoren in den Anfangsjahren etwa 7 bis 15%-Punkte (vgl. Tabelle S. 41).

— Bei einem anderen Teil der Investoren ist zu erwarten, daß sie aufgrund der Wirkungen der allgemeinen steuerlichen Regelungen jeweils größere Investitionen finanzieren. Ohne die staatli-

chen Anreize wären die Gesamtkosten und damit Qualität und Göße der neugebauten Objekte im Durchschnitt geringer. Die Entlastungswirkungen der Förderungsinstrumente sowie der allgemeinen steuerlichen Regelungen gehen in ihre Investitionskalkulation ein.

Für beide Investorengruppen ist typisch, daß sie sich im Erwerbszeitpunkt bis an die Grenze ihrer finanziellen Belastung verschulden.

Steigende Nachfrage nach Wohneigentum wirkt sich auch gleichzeitig auf die Nachfrage nach Mietwohnungen aus. Die Mietwohnungsnachfrage geht zurück; die langfristigen Renditeaussichten verringern sich wegen abnehmender Mieterhöhungsspielräume. Da von der gesamten Wohnungsnachfrage durch die Rahmenbedingungen des Eigentumserwerbs ein größerer Teil in das Wohneigentum gelenkt wird, bleibt der Mietwohnungsbau geringer als er ohne die Eigentumsförderung wäre. Dagegen sind Rückwirkungen der Förderung des Mietwohnungsbaus auf die Eigentumsbildung kaum zu erwarten.

Ein Einfluß der Entwicklung des Mietpreisniveaus auf die Nachfrage nach Wohneigentum kann nicht festgestellt werden. In diesem Zusammenhang wird sogar die plausible These vertreten, daß niedrige Mieten bei Haushalten, die Wohneigentum erwerben wollen, die Sparfähigkeit steigern und damit einen früheren Eigentumserwerb ermöglichen.

b) Förderung der Eigentumsbildung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus

Wegen der relativ günstigen Bau- und Bodenkosten in eher ländlich geprägten Regionen sind die Wirkungsmöglichkeiten der steuerlichen Förderungsinstrumente, auf die ein Rechtsanspruch besteht, in diesen Regionen größer. Unterdurchschnittlich blieb dagegen die Eigentumsbildung in Stadtregionen mit hohen Bau- und Bodenkosten. Dies gilt insbesondere für Städte des Ruhrgebietes, in denen das Haushaltseinkommen im Vergleich zu anderen Regionen relativ niedrig ist. Allgemeine Regelungen, auf die unabhängig von Einkommen und Familiengröße ein Rechtsanspruch besteht, können diese regional unterschiedlichen Entwicklungen nicht ausgleichen. Hierzu sind grundsätzlich Förderungsprogramme des sozialen Wohnungsbaus besser geeignet. Sie können dazu eingesetzt werden, die regional unterschiedlichen Voraussetzungen für die Bildung von Wohneigentum auszugleichen. Die Länder machen bei der landesinternen Verteilung der direkten Förderungsmittel insbesondere im sog. 2. Förderungsweg von diesen Möglichkeiten Gebrauch. Förderungsprogramme des sozialen Wohnungsbaus bieten im Gegensatz zu Steuervergünstigungen die Möglichkeit, die Einkommens-, Problem- und Familiensituation der Haushalte in differenzierter Form zu berücksichtigen. Auf diese Weise kann bei entsprechender Ausgestaltung in der Programmförderung die Mitnehmerquote gering gehalten werden.

2.2.6 Marktveränderungen aufgrund der Rahmenbedingungen für Modernisierungsinvestitionen

Die Gewährung von Sonderabschreibungen nach § 82 a EStDV sowie die von der Finanzgerichtsrechtsprechung angelegte Definition des Begriffs „Erhaltungsaufwand" haben die Investitionstätigkeit im Wohnungsbestand erhöht. Damit ist das Angebot von gut ausgestatteten Altbauwohnungen gestiegen. Gleichzeitig wurde das Angebot an preisgünstigen, nichtmodernisierten Wohnungen jedoch verknappt. Diese Verknappung geht zu Lasten von Haushalten mit nur geringem Einkommen.

Bei der Beurteilung der steuerlichen Regelungen von Modernisierungsinvestitionen muß darauf hingewiesen werden, daß ihre Gesamtwirkung stark von den jeweiligen Marktverhältnissen abhängt. Bei einer neubaufreundlichen Nachfrage höherer Einkommensschichten, einer hohen Investitionsneigung am Neubaumarkt und einem insgesamt hohen Wohnungsangebot bremst die Modernisierung den Verfall älterer Wohnungen. Sie trägt dazu bei, Haushalten mit durchschnittlichem oder unterdurchschnittlichem Einkommen eine angemessene Wohnungsqualität zu günstigen Mieten zu sichern. Bei geringer Neubautätigkeit und hoher Nachfrage nach Wohnungen des Bestandes sowie geringer Leerstandsreserve verstärken sich die Verdrängungseffekte. Auf dem geschrumpften Markt steigen zudem die Mieten. In beiden Fällen wird die Qualität des Wohnungsbestandes verbessert; die Auswirkungen auf die Mieter sind jedoch deutlich unterschiedlich.

Kapitel III

Der Bodenmarkt

1 Der Bodenmarkt als Rahmenbedingung für Investitionsentscheidungen im Wohnungsbau

Investitionsentscheidungen im Wohnungsbau werden zu einem erheblichen Anteil von der Situation an regionalen Bodenmärkten beeinflußt. Dabei ist für Wohnungsbauzwecke der Bodenpreis von ebenso großem Gewicht wie die rasche Verfügbarkeit von Bauland.

Seit Jahren ist die Nachfrage nach Bauland — abgesehen von zyklischen Schwankungen — hoch. Dabei werden viele Bauherren bei knappem Baulandangebot durch ein hohes Baulandpreisniveau vom Markt ferngehalten. Die weiter hohe Nachfrage nach Wohnbauland erklärt sich

— aus der in den kommenden Jahren zu erwartenden Zunahme von Haushaltsgründungen, die zu einer zusätzlichen Wohnungsnachfrage führen wird,

— aus dem stetig wachsenden durchschnittlichen Wohnflächenbedarf, der voraussichtlich auch zukünftig weiter zunehmen und die Nachfrage nach Wohnraum erhöhen wird,

— aus der im Durchschnitt sinkenden Baudichte im Wohnungsneubau,

— aus Maßnahmen zur Stadterneuerung und Modernisierung, die weiteren Baulandbedarf auslösen.

Die jährliche Preissteigerungsrate für Bauland ist beträchtlich. Zweistellige Zuwachsraten sind dabei die Regel.

Von 1969 bis Anfang 1981 verdreifachten sich die Preise für baureifes Land, während sich etwa die Baupreise in diesem Zeitraum „nur" etwas mehr als verdoppelt haben.

Der Anteil der Bodenpreise an den Gestehungskosten eines Einfamilienhauses hat sich dementsprechend deutlich erhöht: Dieser Anteil beträgt heute bereits durchschnittlich ca. 20 %. In Verdichtungsräumen erreicht er sogar bis zu 50 %. 1970 lag dieser Anteil noch bei ca. 17 % der Gesamtkosten eines Einfamilienhauses. Im Geschoßwohnungsbau beträgt inzwischen der Grundstücksanteil an den Gestehungskosten ca. 15 bis 20 % bei weiter steigender Tendenz, weil die Bodenpreise in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt stärker gestiegen sind als die Baukosten. Die Preisentwicklung auf dem Baulandmarkt erschwert die Wohnraumversorgung weiter Schichten der Bevölkerung. Die Verhältnisse auf dem Baulandmarkt sind zu einem Investitionshemmnis für Eigenheim- wie auch Geschoßwohnungsbau geworden. Preissteigerungsraten auf dem Bodenmarkt zehren erhebliche Teile der Förderungswirkungen des wohnungspolitischen Instrumentariums auf. In der jüngsten Vergangenheit konnte am Bodenmarkt eine Entwicklung beobachtet werden, die die Bodenpreisproblematik dramatisch unterstreicht. Trotz sinkender Bodenumsätze sind bei hohem und steigendem Zinsniveau die Preise für baureifes Land allein im Jahre 1980 um 18,6 % gestiegen. Das am Markt verfügbare Bauland ist noch rascher geschrumpft als die Nachfrage. Die Hortungsneigung ist offensichtlich gestiegen.

2 Baulandausweisung

Zur Verbesserung der Lage auf dem Baulandmarkt ist in erster Linie eine situationsgerechte Vermehrung von Bauland durch Neuausweisungen der Gemeinden und der Sicherung der plangemäßen Nutzung erforderlich. Die Zurückhaltung vieler Gemeinden bei der Ausweisung neuen Baulands wird u. a. mit einem begrenzten Flächenreservoir gerade in den Verdichtungsräumen sowie mit zu berücksichtigenden ökologischen Aspekten begründet. Ferner ist bei den Gemeinden eine erhebliche Unsicherheit über künftige Siedlungsformen und regionale Entwicklungen der Nachfrage entstanden, die sich auf die Baulandausweisung negativ auswirkt. Die Probleme der „Konkurrenz" von Wohnbauflächen mit anderen Flächen oder z. B. ökologischen Belangen berührt wichtige, im eigenen Verantwortungsbereich der Gemeinden zu treffende planerische Entscheidungen.

Erhöhte Bedeutung kommt auch deshalb im Sinne einer Ausnutzung vorhandenen Baulands der Verstärkung der Baupflichten zu, wie sie in dem Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Bereitstellung von Bauland enthalten sind (BT-Drucksache 9/746). Neben der Beeinflussung der Stadtentwicklung durch übergeordnete Planungen ist auch auf das von den kommunalen Spitzenverbänden als „restriktiv" bezeichnete Verhalten der Aufsichtsbehörden hinzuweisen. Die Bundesregierung hat diese Frage, die im Verantwortungsbereich der Länder liegt, in der Vergangenheit wiederholt an die zuständigen Gremien der Länderminister herangetragen.

3 Baulandmobilisierung

Die Erhöhung des Baulandangebots durch Schaffung neuer Baugebiete kann die Lage auf dem Bodenmarkt allein nicht entschärfen. Sie allein kann an der Zurückhaltung vieler Eigentümer wenig ändern, baureife Grundstücke, die sie nicht selbst nutzen, der Bebauung zuzuführen. Es fehlt also insoweit an einem voll wirksamen Instrumentarium, neues Bauland zügig der Bebauung zuzuführen. Nach Erhebungen in einzelnen Städten [1]) sind dort über 10 % der bestehenden städtischen Wohnsiedlungsflächen — zum Teil aus Gründen der Vorsorge, zum Teil aber auch aus spekulativen Gründen — Baulücken. Nur ein Viertel der Eigentümer ist — nach vorliegenden Untersuchungen — bereit, die Flächen innerhalb der nächsten vier Jahre baulich zu nutzen. Das zur Schließung von Baulücken vorgesehene Instrument des Baugebots wird von den Gemeinden selten angewandt, weil nach ihrer Auffassung seine Durchsetzung besondere Schwierigkeiten bereitet.

Zur Ergänzung der schon nach geltendem Recht bestehenden Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Erleichterung der Bereitstellung von Bauland vom 27. Mai 1981 (BT-Drucksache 9/746) u. a. vor:

- eine Verbesserung der Planverwirklichungsgebote des Bundesbaugesetzes, insbesondere des Baugebotes,
- Einführung erhöhter Baupflichten bei der Baulandausweisung („erweiterte Umlegung", gemeindliche Entwicklungsmaßnahme).

4 Besteuerung von baureifem Land

Im geltenden Steuerrecht sind die unbebauten baureifen Grundstücke als Vermögensform wesentlich privilegiert. Bei den einheitswertabhängigen Steuern (Vermögen-, Erbschaft-/Schenkung- und Grundsteuer) gelten noch immer die nach den Wertverhältnissen vom 1. Januar 1964 ermittelten Einheitswerte (z. T. mit einem Zuschlag von 40 %). Die sich hieraus ergebende geringe steuerliche Belastung ist ein wesentlicher Grund dafür, daß baureife Grundstücke allein in der Erwartung weiterer Preissteigerungen als wertbeständiges und gewinnträchtiges Anlagegut gehalten werden. Sie werden deshalb ihrer eigentlichen Zweckbestimmung nicht zugeführt.

Die Bundesregierung hat daher im Rahmen des von ihr am 1. März 1982 vorgelegten Entwurfs eines Beschäftigungsförderungsgesetzes (BT-Drucksache

[1]) vgl. z. B. H. Dieterich, K. Hoffmann, H. Junius. Fallstudien zum Baulandpotential für städtischen Lücken-Wohnungsbau. Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung" des BMBau, Heft 03.089. Bonn 1981.

9/1400) die Anpassung der Einheitswerte für unbebaute baureife Grundstücke an die tatsächlichen Verkehrswerte vorgesehen.

5 Besteuerung der Veräußerungsgewinne

Als weiteres Hemmnis für den Bodenmarkt wird die aufgrund eines Verfassungsgerichts-Urteils notwendige Besteuerung realisierter Gewinne bei der Veräußerung landwirtschaftlicher Grundstücke gesehen, die sich ungünstig auf die Bereitschaft der Landwirte auswirkt, ihr Land für Baulandzwecke anzubieten. Die Bundesregierung hat deshalb am 3. Februar 1982 die Prüfung beschlossen, ob Erlöse aus Grundstücksverkäufen, die im Wohnungsbau investiert werden, nach §§ 6 b und 6 c Einkommensteuergesetz begünstigt werden können.

Abschnitt B

Der steuerliche Rahmen für den Wohnungsneubau

Kapitel I

Grundlagen für das Verständnis der Wirkungszusammenhänge

1 Zur Besteuerung von Wohnungsbauinvestitionen

a) Grundsätzlich werden Wohnungsbauinvestitionen im Rahmen des für alle Investitionen geltenden Steuerrechts durchgeführt. Bei der Analyse der Wirkungsweise der steuerlichen Rahmenbedingungen für Wohnungsbauinvestitionen sind folgende Regelungen von Bedeutung:

   — Das zu versteuernde Einkommen der Investoren wird in der Weise ermittelt, daß evtl. Verluste aus einer Einkunftsart (z. B. aus Vermietung und Verpachtung) mit positiven Einkünften aus anderen Einkunftsarten verrechnet werden können.

   — Verkaufserlöse von Wohnungen, die längerfristig im Privatvermögen gehalten werden, sind grundsätzlich steuerfrei. Eine Wiederanlage der Verkaufserlöse in Immobilien ist hierfür nicht notwendig.

   Sämtliche selbstgenutzen Wohnungen sowie ein Großteil der in der letzten Zeit gebauten Wohnungen zählen zum Privatvermögen. Insofern hat diese Regelung große praktische Bedeutung.

   — Erlöse aus der Veräußerung von betrieblichen Wirtschaftsgütern, wie z. B. Betriebsgebäuden, unterliegen der Besteuerung. Dabei besteht allerdings die Möglichkeit, den Veräußerungsgewinn im Rahmen der §§ 6 b, 6 c EStG auf die dem Anlagevermögen neu zugeführten Gebäude oder bestimmte andere Wirtschaftsgüter zu übertragen und so den Veräußerungserlös steuerfrei zu halten.

   — Für die Verwaltung und Nutzung des eigenen Grundbesitzes, auch durch Wohnungsunternehmen, braucht im Ergebnis keine Gewerbesteuer gezahlt zu werden.

   — Die Vermögensteuern sind aufgrund der im Immobilienbereich niedrigen Einheitswerte gering.

b) Aus diesen Regelungen ergeben sich folgende Konsequenzen:

   — Die im Mietwohnungsbau insbesondere durch vergleichsweise hohe Fremdfinanzierungsanteile entstehenden relativ langen Verlustphasen führen bei steuerpflichtigen Investoren im Rahmen der Normalbesteuerung zu entsprechend hohen steuerlichen Entlastungen. In den Fällen, in denen der Investor das Objekt im Anschluß an die Verlustphase veräußert, führt die Normalbesteuerung zu einem dauerhaften Vorteil, weil eine Gewinnphase bei ihm, im Gegensatz zum Langfristvermieter, nicht eintritt. Die anfänglichen Steuerentlastungen werden somit später nicht ausgeglichen.

   — Generell ergibt sich für den Wohnungsbaubereich aus dem Steuerrecht ein hoher Anreiz zu Verkäufen, bevor der Steuerpflichtige nach der Phase hoher Steuerentlastungen in die Steuerpflicht hineinwächst. Verkaufserlöse können für neue, vergleichsweise allerdings teurere Wohnungsbauinvestitionen eingesetzt werden, mit denen wiederum hohe Steuerentlastungen erreicht werden. Die Grunderwerbsteuer bei vermieteten Wohnobjekten mindert dabei den Anreiz zum Verkauf, da sie den erzielbaren Verkaufserlös schmälert. Dieser orientiert sich an den erzielbaren Mieten bzw. vergleichbaren Neubauprojekten.

   — Die unterschiedlichen Wirkungen der steuerlichen Rahmenbedingungen legen zwei Dispositionsabläufe bei verschiedenen Investoren nahe. Folgende Vorgänge sind zu beobachten:

     — Artfortschreibung vom Zweifamilienhaus zum Einfamilienhaus (bei Selbstnutzern) nach einer Entschuldungsphase von etwa 10 bis 15 Jahren,

     — Veräußerung von Mietobjekten bei steuerpflichtigen privaten Investoren nach etwa 8 bis 15 Jahren.

   — Das große Gewicht der Absetzbarkeit von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung für neugebaute Objekte hat auch zur Folge,

daß bestimmte Investoren vom Neubau freifinanzierter Wohnungen absehen werden, weil z. B.

— die Investitionsentscheidungen von freien Wohnungsunternehmen im Neubau davon abhängen, inwieweit ein entschuldeter älterer Wohnungsbestand vorhanden ist, bei dem Gewinne auftreten,

— die Steuerbefreiung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen dazu führt, daß den Verlusten aus Vermietung keine steuerlich verrechenbaren Einkünfte gegenüberstehen. In abgeschwächter Form gilt diese Aussage auch für Lebensversicherungsunternehmen.

c) Die steuerliche Behandlung eigengenutzer Wohnungen des Privatvermögens ist unterschiedlich, je nach dem, ob ein Teil des Gebäudes vermietet bzw. in bestimmtem Umfange zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken selbstgenutzt wird bzw. zu diesen Zwecken unentgeltlich überlassen ist, oder ob die Wohnung in einem voll eigengenutzten Gebäude liegt.

Im ersten Fall richtet sich die Besteuerung nach den Regeln für vermietete Wohnungen, d. h. es ist eine Marktmiete auch für den eigenen Wohnraum anzusetzen, von der alle Werbungskosten für die Wohnung abgezogen werden können.

Im zweiten Fall sieht das Gesetz die pauschalierte Besteuerung nach § 21a EStG vor. Wegen des hier nur begrenzt möglichen Schuldzinsenabzuges führt dies regelmäßig zu einer Schlechterstellung gegenüber der Normalbesteuerung nach § 21 EStG, wenn die Zinsbelastung hoch ist.

2 Weitere steuerrechtliche Rahmenbedingungen des Wohnungsbaues

Neben den einkommen- bzw. körperschaftsteuerrechtlichen Regelungen sind von Bedeutung:

a) Die Grunderwerbsteuer

Sie erfaßt alle Vorgänge, die einen Wechsel in der Person des Grundstückseigentümers oder des Verwertungsberechtigten zum Gegenstand haben. Der Steuersatz beträgt im Ergebnis 7 % der Gegenleistung. Nach dem bundesrechtlichen „Gesetz zur Grunderwerbsteuerbefreiung beim Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen“ vom 11. Juli 1977 ist im wesentlichen der Erwerb von fertigen Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen innerhalb bestimmter Freibeträge begünstigt, wenn das Objekt vom Erwerber, seinem Ehegatten oder einem seiner Verwandten in gerader Linie binnen fünf Jahren mindestens ein Jahr lang ununterbrochen bewohnt wird und zu mehr als 66²/₃ % Wohnzwecken dient.

Grunderwerbsteuerbefreiungen bestehen kraft Landesrechts zugunsten des grundsteuerbegünstigten Wohnungsneubaus. Begünstigt ist im allgemeinen der Erwerb eines unbebauten, in der Größe beschränkten Grundstücks zur Errichtung grundsteuerbegünstigter Wohnungen innerhalb bestimmter Frist. Die Befreiung von der Grunderwerbsteuerzahlung ist im Wohnungsneubau der Regelfall.

b) Die Grundsteuer

Die Steuer wird auf den inländischen Grundbesitz erhoben. Sie ist abhängig vom Einheitswert, der Steuermeßzahl und dem gemeindlichen Hebesatz. Sie beträgt im Durchschnitt ca. 0,20 DM bis 0,25 DM pro m^2 Wohnfläche/Monat. Für Grundstücke mit öffentlich geförderten oder steuerbegünstigten Wohnungen wird die Grundsteuer auf zehn Jahre ermäßigt.

c) Die Umsatzsteueroption (§ 9 UStG)

Sie ermöglicht es gegenwärtig noch Eigentümern, die ihre Wohnungen an einen gewerblichen Zwischenvermieter vermieten, dafür zu optieren, die sonst steuerfreie Vermietung von Wohnraum der Umsatzsteuer zu unterwerfen. Als Folge wird die in den Bauleistungen enthaltene Umsatzsteuer (Vorsteuer) zurückerstattet. Die „Steuerrückerstattung“ erhöht das Eigenkapital des Bauherrn. Diesen Vorteil — die Steuer auf die Vermietungsumsätze erreicht regelmäßig nicht die in den Bauleistungen enthaltene Umsatzsteuer, die als Vorsteuer geltend gemacht werden kann — nutzen die sog. Bauherrenmodelle neben anderen steuerlichen Möglichkeiten systematisch aus. Ihn können private Bauherren, die ihre Wohnungen selber verwalten und vermieten, nicht erzielen. Für Wohngebäude, die nach dem 31. Dezember 1984 fertiggestellt werden, entfällt die Optionsmöglichkeit gem. Artikel 36 Nrn. 2 und 6 des 2. HStruktG.

In der nachstehenden Übersicht sind die unterschiedlichen Phasen einer Wohnungsbauinvestition

— die Kauf- und/oder Haltephase des unbebauten Grundstücks,

— die Bauphase,

— die Nutzungsphase,

— der Verkauf des bebauten Grundstücks,

bei unterschiedlichen Investoren schematisch dargestellt.

Schematische Übersicht über wesentliche Teilbereiche der steuerlichen Rahmenbedingungen für unterschiedliche Wohnungsbauinvestoren

Phasen	Steuerarten			Einzelinvestor			Bauherrengemeinschaft	Freies Wohnungsunternehmen [1])	Versicherungsunternehmen [2])	Gemeinnütziges Wohnungsunternehmen
				Eigennutzer	Eigennutzer und Vermieter	Vermieter				
				1	2	3	4	5	6	7
(1) Kauf- und Haltephase unbebauter Baugrundstücke	Grunderwerbsteuer		1	Regelfall: Nach Landesrecht Steuerbefreiung bei fristgerechter Bebauung mit grundsteuerbegünstigten Wohnungen						
	Grundsteuer		2	← GrSt auf unbebautes Grundstück →						
	Einkommen-, Körperschaftsteuer		3	Schuldzinsenabzug bei Fremdfinanzierung des Grundstückskaufs						steuerbefreit
(2) Bauphase	Umsatzsteuer [3])		4	13 % USt auf Bauleistungen; Steuererstattung bei Option (hauptsächlich bei Bauherrengemeinschaft)						
	Einkommen-, Körperschaftsteuer		5	Abzug von Werbungskosten/Betriebsausgaben, insbesondere Schuldzinsen						steuerbefreit
(3) Nutzungsphase	Grundsteuer		6	Grundsteuervergünstigung nach II. WoBauG für 10 Jahre bei öffentlich geförderten und steuerbegünstigten Wohnungen						
	Umsatzsteuer [3])		7	Vermietungsumsätze steuerfrei gem. § 4 Nr. 12 UStG; Vermietungsumsätze steuerpflichtig bei Option						
	Einkommen- und Körperschaftsteuer	Verlustphase	8	Verluste nur durch § 7b EStG; Kinderkomponente § 34f EStG	§ 7 V EStG; WK/BA-Abzug unbegrenzt; Schuldzinsenabzug unbegrenzt					steuerbefreit
		Überschußphase	9							
				niedriger Nutzungswert wegen § 21 a	der Marktmiete stehen nach Entschuldung nur niedrige Kosten gegenüber					steuerbefreit
(4) Verkauf bebauter Grundstücke	Grunderwerbsteuer		10	bei Veräußerung als Mietwohngebäude: 7 % Steuer auf Kaufpreis; i. U. Befreiung innerhalb von Freibeträgen bei Einfamilienhäusern, Eigentumswohnungen und Zweifamilienhäusern, wenn Veräußerung an Eigennutzer						
	Einkommen-, Körperschaftsteuer		11	steuerfrei, sofern kein Spekulationsgeschäft (§ 23 EStG) Steuer auf Gewinn [4])						steuerbefreit
	Gewerbesteuer		12	keine Belastung mit GewSt Steuer auf Gewinn [4])						steuerbefreit

[1]) Hier sind neben Kapitalgesellschaften auch Einzelinvestoren und Bauherrengemeinschaften subsumiert, soweit bei ihnen ausnahmsweise Einkünfte aus einem Gewerbebetrieb anzunehmen sind.

[2]) Da Beitragsrückerstattungen nach Maßgabe des § 21 KStG als Betriebsausgaben abziehbar sind, mindert sich der steuerbare — und damit als „Verrechnungsvolumen" zur Verfügung stehende — Gewinn nach Verbandsangaben auf durchschnittlich 2 % des erzielten Jahresüberschusses.

[3]) Neue rechtliche Regelung ab 1. Januar 1985: Aufhebung der Optionsmöglichkeit gemäß § 9 UStG.

[4]) Sofern das Grundstück zum Anlagevermögen — und nicht wie z. B. bei Kaufeigenheimen zum Umlaufvermögen — gehört, besteht die Möglichkeit der „Steuerstundung" gemäß § 6 b EStG.

3 Zur Besteuerung der Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung aus dem „ruhenden" Wohnungsvermögen

Die in den nachfolgenden Abschnitten vorgenommenen einzelfallbezogenen Analysen beziehen sich ausschließlich auf den Neubau oder den Kauf von Immobilien aus dem Bestand. Dieser „Bewegungsmarkt" ist im Verhältnis zum Bestandsmarkt relativ klein, auch wenn in den letzten Jahren die Zahl der Umsätze von bestehenden Gebäuden in einigen Großstadtbereichen spürbar angestiegen ist (vgl. S. 22). Es bleibt festzuhalten, daß trotz der Möglichkeit der steuerfreien Realisierung von Wertsteigerungen die überwiegende Zahl der Eigentümer ihre vermieteten Gebäude dauerhaft bewirtschaften und vielfach auch steuerlich relevante Erträge erzielen. Die für Investitionsentscheidungen hohe Bedeutung der steuerlichen Wirkungen in der Verlustphase einer Wohnungsbauinvestition muß im Zusammenhang mit diesen Steuereinnahmen aus Vermietung und Verpachtung bei langer Haltedauer gesehen werden.

Für den Bereich des vollständig selbstgenutzten Wohneigentums lassen sich die Steuereinnahmen im Rahmen der pauschalierten Nutzungswertbesteuerung relativ sicher abgreifen. Die jährlichen Steuereinnahmen aus der pauschalierten Nutzungswertbesteuerung belaufen sich nach vorliegenden Schätzungen auf ca. 100 Millionen DM pro Jahr. Bezieht man diesen Betrag auf den Gesamtbestand der der pauschalierten Nutzungswertbesteuerung unterliegenden Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen, so ergibt sich eine durchschnittliche Steuereinnahme von rd. 17 DM pro Jahr und Fall. Aus dieser Sicht ist die Nutzungswertbesteuerung relativ unergiebig, sie ist zudem mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden. Stellt man die im Bereich des selbstgenutzten Wohneigentums erzielbaren Entlastungswirkungen den Steuererträgen aus der Nutzungswertbesteuerung gegenüber, so ergibt sich insgesamt ein deutliches Übergewicht zugunsten der Entlastungswirkungen.

Bei der Bewertung dieser Situation darf nicht übersehen werden, daß die Eigentümer, die von der pauschalierten Nutzungswertbesteuerung erfaßt werden, in der Investitions- und Entschuldungsphase wegen der gestiegenen Bau- und Finanzierungskosten in jüngster Zeit gegenüber der Normalbesteuerung deutliche Nachteile hinnehmen müssen soweit sie (wie es in Stadtregionen in der Regel der Fall ist) Wohneigentum zu hohen Preisen und hoher Fremdfinanzierung erworben haben.

4 Grundlagen der einzelfallbezogenen Modellrechnungen

4.1 Modellstruktur

Auf der Grundlage von einzefallbezogenen Modellrechnungen (vgl. S. 22ff.) können die Wirkungen des Steuersystems im Wohnungssektor deutlich gemacht werden. Hierzu wird in den Modellrechnungen zunächst von der Annahme ausgegangen, daß ein Investor die Investition ohne Vergünstigungen in Form von direkten oder indirekten Hilfen durchführt und daß seine Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung steuerlich nicht erfaßt werden. Dies bedeutet: Wohnungsbauinvestitionen werden in einem ersten Schritt ohne steuer- oder förderrechtlichen Rahmen kalkuliert. Im zweiten Schritt werden die im Wohnungssektor gegenwärtig geltenden steuer- und förderrechtlich geltenden Rahmenbedingungen eingeführt. Im Vergleich dieser beiden Ansätze läßt sich ermessen, wie sich die Belastungen sowie Einnahme-Ausgabeverhältnisse von Wohnungsbauinvestitionen bei verschiedenen Investorengruppen auf dem Wohnungssektor verändern. Der Vergleich macht dann auch Aussagen über die strukturellen Wirkungen des Instrumentariums im Wohnungssektor möglich (vgl. Anlage 2).

In Anlage 3 ist die Modellstruktur im einzelnen dokumentiert.

4.2 Auswahl der Modellrechnungen

4.2.1 Die Investorentypen

Die Auswahl der Modellrechnungen ist (ausgehend von Normalbesteuerungstatbeständen) so getroffen worden, daß die wichtigsten Investorentypen des Wohnungsmarktes erfaßt werden. Dies sind:

- Privatpersonen, die sich in einer Bauherrengemeinschaft zusammenschließen (Bauherrenmodelle),
- Privatpersonen, die z. B. neben ihrem Gewerbebetrieb oder anderer Erwerbstätigkeit aus Gründen der Kapitalanlage oder der Alterssicherung in den Mietwohnungsbau investieren. Im traditionellen Sinne handelt es sich hierbei um den Mehrfamilienhausbau. Zunehmend ist aber auch zu beobachten, daß Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen als vermieteter Wohnraum angeboten werden,
- freie Wohnungsunternehmen,
- Versicherungsunternehmen,
- gemeinnützige Wohnungsunternehmen.

Im Eigentümerwohnungsbau wird unterschieden zwischen

- einem Einfamilienhaus-Bauherrn (Selbstnutzer),
- einem Bauherrn/Käufer einer Eigentumswohnung (Selbstnutzer),
- einem Zweifamilienhaus-Bauherrn (Hauptwohnung: Selbstnutzer; zweite Wohnung vermietet).

4.2.2 Baukosten, Eigenkapital und Einkommen

Bau- und Bodenkosten wirken auf die Rentabilität von Investitionen ein, ebenso wie sie die Investitionsentscheidung eines Einzelbauherrn, der Wohneigentum schaffen will, beeinflussen.

Auch sind die Wirkungen des steuerlichen Instrumentariums abhängig von der Finanzierungsstruktur des Bauvorhabens. Im Bereich der mit Progres-

sionstarif ausgestalteten Einkommensteuer sind die Wirkungen des Instrumentariums direkt abhängig von der Höhe des Einkommens der Investoren. Damit werden „Einkommen“, „Finanzierungsstruktur“ und „Bau- und Bodenkosten“ mitentscheidende Faktoren für die Wirkungsweise des steuerlichen Instrumentariums im Wohnungssektor. Sie gehen folgerichtig in die Wirkungsanalyse des Instrumentariums sowie die Modellrechnungen ein.

4.2.3 Der Zeithorizont der Modellrechnungen sowie Modellannahmen

Zur Offenlegung der Wirkungsweise des wohnungspolitischen Instrumentariums ist es ferner erforderlich, eine Wohnungsbauinvestition über einen längeren Zeitraum zu analysieren. Die alleinige Betrachtung der Anfangsphase einer Investition ist nicht ausreichend: Eine Vielzahl der wohnungspolitischen Instrumente ist „auf Zeit“angelegt. Die erhöhten Absetzungen nach § 7 b EStG wirken über einen Zeitraum von acht Jahren. Dies gilt auch für die im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme des § 7 b EStG gewährte „Kinderkomponente“. Die degressive Abschreibung nach § 7 Abs. 5 EStG bewirkt eine prozentmäßig gleich hohe Entlastung wie § 7 b EStG in der Anfangsphase einer Investition; sie zieht dadurch Abschreibungsmöglichkeiten zeitlich vor. Die relativ kurzen Tilgungszeiträume bei Bauspardarlehen fordern dem Bauherren hohe Annuitäten ab; sie fördern aber auch die Eigenkapitalbildung. Die direkte, öffentliche Förderung des Wohnungsbaus wird (z. T. degressiv gestaffelt) für einen längeren Zeitraum gewährt.

Die Modellrechnungen dieses Berichts sind für einen Zeitraum von 15 Jahren angelegt. In einem solchen Zeitraum verändern sich u. a. Einkommen der Investoren, Preise und Zinsen. Diese Änderungen wirken sich auch auf die Belastung der einzelnen Bauherren, die Wirtschaftsrechnungen unternehmerischer Investoren sowie die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte aus.

Die Rechenergebnisse sind wesentlich abhängig von der Entwicklung der *relativen* Preise. Eine Mietpreisentwicklung, die deutlich von der allgemeinen Entwicklung der Lebenshaltungskosten abweicht, wirkt sich insbesondere auf die Einnahme-Ausgabe-Rechnung von unternehmerischen Investoren aus. Sie ist aber auch nicht unbedeutend für das Steueraufkommen aus der Einkommensart „Vermietung und Verpachtung“ (vgl. hierzu die Alternativrechnung in Anlage 4.3).

Ebenso von Bedeutung ist das Zinsniveau, das sich insbesondere auf das steuerliche Ergebnis der Werbungskosten (Schuldzinsen) auswirkt.

Von relativ geringer quantitativer Bedeutung für die Berechnung der finanzwirtschaftlichen Effekte ist im Rahmen der Barwertrechnungen (Anlage 3.3) eine — in realistischem Umfang — gleichgerichtete Veränderung der Rahmenbedingungen:

Wie in Anlage 4.2 dargestellt, wirkt sich eine gleichgerichtete Änderung dieser Annahmen (um jeweils 1 %-Punkt) relativ gering auf das Rechenergebnis aus. Es weicht nach 15 Perioden nur um rd. 3 % nach unten bzw. rd. 0,1 % nach oben gegenüber der Ausgangsrechnung ab.

Im Hinblick auf die Interpretation der Untersuchungsergebnisse, die sich insbesondere auf die strukturellen Wirkungen der steuerlichen Rahmenbedingungen und des Förderungssystems für den Wohnungsbau bezieht, sind diese Abweichungen vernachlässigbar klein.

Die Modellannahmen wurden im wesentlichen aus Entwicklungen der letzten zehn Jahre abgeleitet. Damit soll auch der Charakter der Rechnungen deutlich werden: Sie sollen keine Entwicklung prognostizieren. Sie stellen nicht den Anspruch, eine konkrete Investition rechnerisch in allen Einzelheiten nachvollzogen zu haben. Aber: Bei gleichen, angenommenen Rahmenbedingungen soll bei verschiedenen Investoren die unterschiedliche relative Bedeutung der Steuer- und Förderungssysteme offengelegt werden.

Bei den Modellrechnungen wurde von folgenden Annahmen ausgegangen:

1. Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten p. a. .... 5 %,
2. Anstieg der Mietpreise p. a. .... 5 %,
3. Effektiver Zinssatz für Hypothekarkredite 1. bis 4. Periode .... 11 %, danach .... 9 %,
4. Langfristiger Kapitalmarktzins .... 8 %,
5. Zinssatz zur Abzinsung von Geldströmen im Zeitablauf (Barwertrechnung) .... 8 %,
6. Anstieg der Nominaleinkommen p. a. ... 7 %,
7. Gleichbleibende individuelle Steuerlastquote (bezogen auf den inflationsbedingten Teil der Einkommensanstiege),
8. Gleichbleibende individuelle Belastung durch Sozialabgaben (bezogen auf den inflationsbedingten Teil des Einkommenszuwachses),
9. Gleichbleibender Anteil der Werbungskosten für Einnahmen außerhalb der Einkommensart „Vermietung und Verpachtung“ am Einkommen.

Kapitel II

Der vermietete Wohnraum

1 Die Bauherrengemeinschaft

1.1 Die steuerlichen Rahmenbedingungen

Im Jahre 1980 wurden rd. 25 000 Neubauwohnungen im Rahmen von Bauherrenmodellen angeboten. Sie sind in der Vergangenheit vorzugsweise in Verdichtungsräumen, dort jeweils in besonders attraktiven Wohnlagen angeboten worden. Daneben haben sie Bedeutung in Freizeitregionen, in denen das Angebot an Ferienwohnungen ausgedehnt wurde. Der wirtschaftliche Zweck von Bauherrenmodellen besteht in der Zusammenführung von Einzelinvestoren in eine Bauherrengemeinschaft, um ein größeres Wohnungsbauvorhaben durchzuführen. Aus der Sicht von Kapitalanlegern steht häufig das Ziel im Vordergrund, durch Ausschöpfung der Gestaltungsmöglichkeiten des Steuerrechts eine hohe Steuerminderung zu erzielen, bei gleichzeitig hohem Vermögenszuwachs durch die Investitionen. In steuerlicher Hinsicht sind Bauherrengemeinschaften grundsätzlich nicht anders zu beurteilen als Einzelinvestoren.

Bauherrenmodelle haben am Wohnungsmarkt an Gewicht gewonnen. Diese Entwicklung ist u. a. den steuerlichen Rahmenbedingungen zuzuschreiben. Der Erwerber einer zur Vermietung bestimmten Eigentumswohnung hat Grunderwerbssteuer zu entrichten. Im Rahmen des grundsteuerbegünstigten Wohnungsbaus fällt dagegen für den Investor im Bauherrenmodell eine Grunderwerbsteuer nicht an.

Der Erwerber kann im wesentlichen das Disagio für aufgenommene Finanzierungsmittel als Werbungskosten geltend machen. Im Rahmen der Bauherrenmodelle entstehen als Werbungskosten zusätzlich neben den Zinsen während der Bauzeit, insbesondere wegen des hohen Fremdkapitalanteils, zahlreiche andere Kostenarten, die allerdings nur in beschränktem Umfang steuerlich anerkannt werden. Sie führen in der Bauzeit zu erheblichen Verlusten. Diese Werbungskosten entstehen im Erwerbsfall beim Bauträger als Betriebsausgaben. Da bei gewerblichen Wohnungsunternehmen die Produktion der Wohnung in die gewerbliche Sphäre fällt, werden allerdings die Wertsteigerungen aus der Produktionsphase bei der Veräußerung der zum Umlaufvermögen zählenden Wohnung voll besteuert. Die Wertsteigerung im Fall des Bauherrenmodells verbleibt dem privaten Eigentümer steuerfrei.

Für die gegenwärtigen Bauherrenmodelle ist die Optionsmöglichkeit gem. § 9 UStG von Bedeutung. Die Bauherrengemeinschaft kann auf die Steuerfreiheit der Vermietungsumsätze verzichten; sie erhält dafür jedoch die Möglichkeit, sich die auf den Baukosten lastenden Vorsteuern zurückerstatten zu lassen. Durch die Änderung des Umsatzsteuergesetzes im Rahmen des 2. Haushaltsstrukturgesetzes (BGBl. I, Nr. 58/1981, S. 1553) entfällt die Options-Möglichkeit für Bauvorhaben, wenn das Gebäude nach dem 31. Dezember 1984 fertiggestellt wird.

In der folgenden Modellrechnung wird keine Mehrwertsteuer-Rückerstattung angenommen [1]).

Die nachstehende Übersicht gibt einen Überblick über die steuerlichen Rahmenbedingungen, die für eine Bauherrengemeinschaft von Bedeutung sind.

[1]) Bei Inanspruchnahme der Option würde — unter sonst gleichen Annahmen — das Eigenkapital des Bauherrn vollständig durch Steuerersparnisse während der Bauzeit abgedeckt. Der Barwert der finanzwirtschaftlichen Gesamtwirkungen liegt im 15-Jahreszeitraum ca. 20 000 DM höher. Infolge niedrigerer Abschreibungen und umsatzsteuerlicher Belastung der Mieteinnahmen würde die Unterdeckung der laufenden Ausgaben in den ersten acht Nutzungsjahren allerdings um ca. 800 DM p. a. steigen.

Bauherrengemeinschaft

	Bauphase	Nutzungsphase 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Mehrwertsteueroption gem. § 9 UStG *)	(x x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)					
AfA nach § 7.5 EStG (5 %)		x	x	x	x	x	x	x	x							
AfA nach § 7.5 EStG (2,5 %)										x	x	x	x	x	x	x...
AfA nach § 7.5 EStG (1,25 %)																x...
Schuldzinsen	x x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x...
Andere Werbungskosten	x x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x...
Grundsteuer — ermäßigt		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Grundsteuer — nicht ermäßigt												x	x	x	x	x...

*) Zur Zeit Wahlrecht; Fortfall mit Ablauf des Fertigstellungsjahrgangs 1984.

1.2 Modellrechnung „Bauherrengemeinschaft" (Normalbesteuerung)

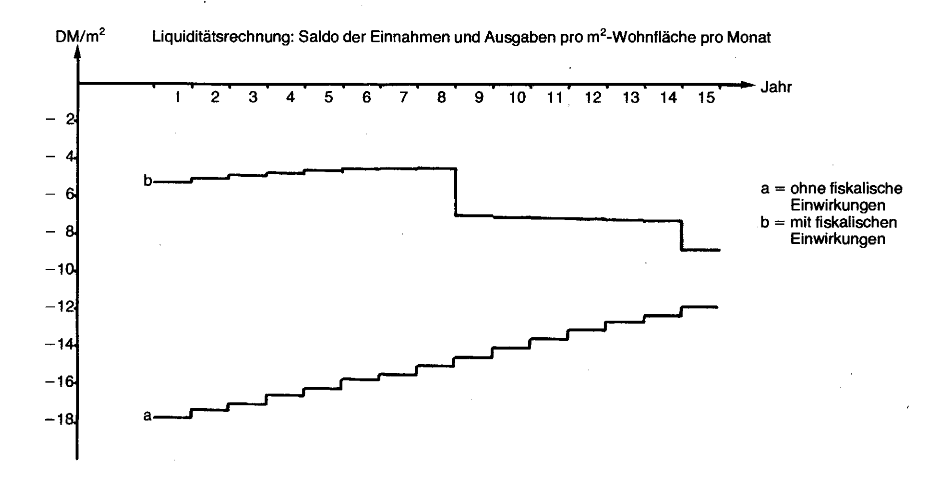
1.2.1 Annahmen zur Modellrechnung — Bauherrengemeinschaft in Hochkosten-Region (ohne Mehrwertsteueroption)

Neubau eines Gebäudes mit Eigentumswohnungen

Bruttoeinkommen des Investors ohne Einnahmen aus Vermietung	150 000,— DM
Wohnfläche *pro Wohnung*	80 qm
Gesamtkosten *pro Wohnung*	320 000,— DM
Eigenkapitalanteil der Investoren	
— einschließlich Steuerentlastung in der Bauzeit	20 %
— ohne Steuerersparnisse der Bauzeit	8 %
Anfangsmiete pro qm und Monat	10,50 DM
Einmalige Werbungskosten (in Gesamtkosten enthalten)	75 000,— DM

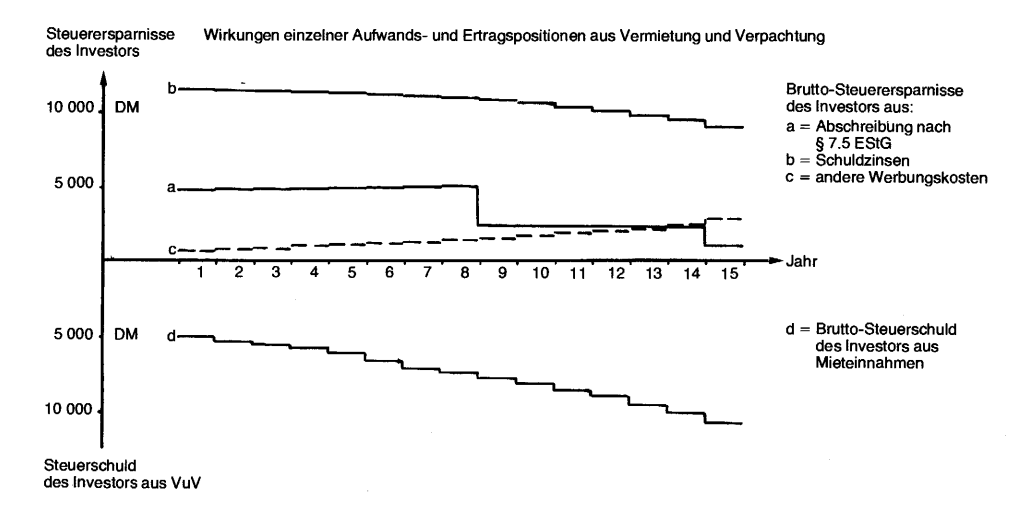
1.2.2 Liquiditätsrechnung

Die *Liquiditätsrechnung* zeigt, daß die Mieteinnahmen die laufenden Ausgaben (einschließlich Tilgung) nicht decken. Auch nach der steuerlichen Berücksichtigung der „Verluste aus Vermietung" muß der Bauherr Unterdeckungen ausgleichen. Dem geringen, anfänglichen Eigenkapitaleinsatz steht also ein späterer „Nachschußzwang" gegenüber. Aus der Sicht des Investors können diese Beträge jedoch mit Steuerentlastung aus den einmaligen Werbungskosten „verrechnet" werden. Die Wirtschaftlichkeit der Investition hängt damit weitgehend von der realisierbaren Wertsteigerung bei Veräußerung des Objekts ab. Diese Form der Bauherrenmodelle ist ein häufig auftretender Fall.



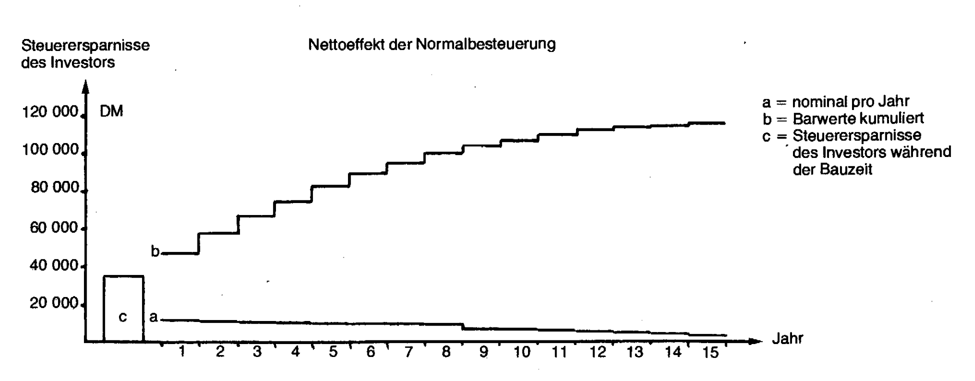
1.2.3 Wirkungen einzelner Aufwands- und Ertragspositionen aus Vermietung und Verpachtung

Infolge des niedrigen Eigenkapitalanteils gewinnen die *Schuldzinsen* im Rahmen der Werbungskosten große quantitative Bedeutung. Der steuerliche Effekt der *Gebäudeabschreibung* nach § 7.5 EStG macht in der Modellrechnung auch in den ersten acht Jahren deutlich weniger als die Hälfte dieser Position aus. Die *„anderen Werbungskosten"* entwickeln sich erst im Zeitablauf zu einer nennenswerten fiskalischen Position. Der Anstieg der *Mieteinnahmen* entspricht nach der Beispielrechnung der Inflationsrate.



1.2.4 Nettoeffekt der Normalbesteuerung

Die *Gesamtdarstellung* der steuerlichen Wirkung zeigt, daß bei einer Mietwohnungsinvestition dieses Typs steuerliche Überschüsse — und damit aus staatlicher Sicht Steuereinnahmen — innerhalb des dargestellten Zeitraums nicht erwartet werden können. Der Barwert der Steuerentlastungen erreicht unter den Annahmen der Modellrechnung bis zum 15. Jahr eine Höhe von ca. 120 000 DM.



2 Der mittelständische Investor im Mietwohnungsbau (Alterssicherungsinvestor)

2.1 Die steuerlichen Rahmenbedingungen

Von allen 1980 zum Bau genehmigten Geschoßwohnungen entfielen etwa 30 % auf private Bauherren. Über die Struktur dieser Investorengruppe liegen nur unzureichende Informationen vor. Sicher ist, daß es sich dabei auch um Privatpersonen, zumeist mittelständische Gewerbetreibende, handelt, die zum Zwecke der Alterssicherung im Wohnungsbau investieren.

Derartige Investitionen führen bei Vermietung zu Einkünften aus Vermietung und Verpachtung gem. § 2 Abs. 1 Nr. 6, § 21 EStG. Sie werden gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 EStG als Überschuß der Einnahmen (§ 8 EStG) über die Werbungskosten (§ 9 EStG) ermittelt. Zu den Werbungskosten gehören u. a. auch die Absetzungen für Abnutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 7 EStG).

Vierfamilienhaus (Einzelbauherr)

	Bauphase	Nutzungsphase 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
AfA nach § 7.5 EStG (5 %)		x	x	x	x	x	x	x	x							
AfA nach § 7.5 EStG (2,5 %)										x	x	x	x	x	x	
AfA nach § 7.5 EStG (1,25 %)																x ...
Schuldzinsen	x x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x ...
Andere Werbungskosten	x x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x ...
Grundsteuer — ermäßigt		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Grundsteuer — nicht ermäßigt												x	x	x	x	x ...

2.2 Modellrechnung „Vierfamilienhaus — Einzelbauherr" (Normalbesteuerung)

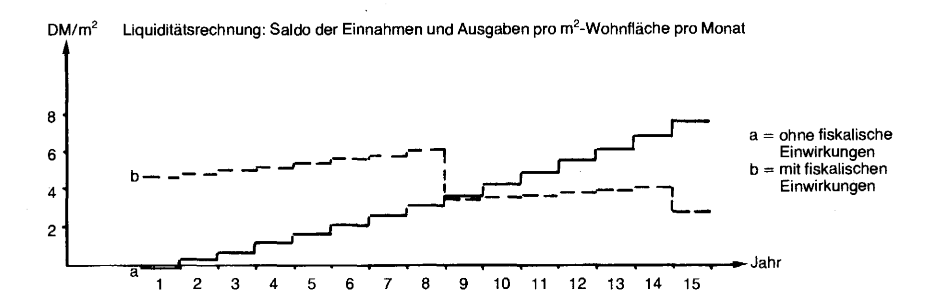
2.2.1 Annahmen zur Modellrechnung — Vierfamilienhaus in Hochkosten-Region (Einzelbauherr)

Neubau eines Vierfamilienhauses

Bruttoeinkommen des Investors ohne Einnahmen aus Vermietung	150 000,— DM
Wohnfläche *pro Wohnung*	80 qm
Herstellungskosten *pro Wohnung*	200 000,— DM
Grundstückskosten *pro Wohnung*	50 000,— DM
Eigenkapitalanteil des Investors	65 %
Anfangsmiete pro qm und Monat	10,50 DM
Einmalige Werbungskosten (in Gesamtkosten enthalten) pro Wohnung	21 000,— DM

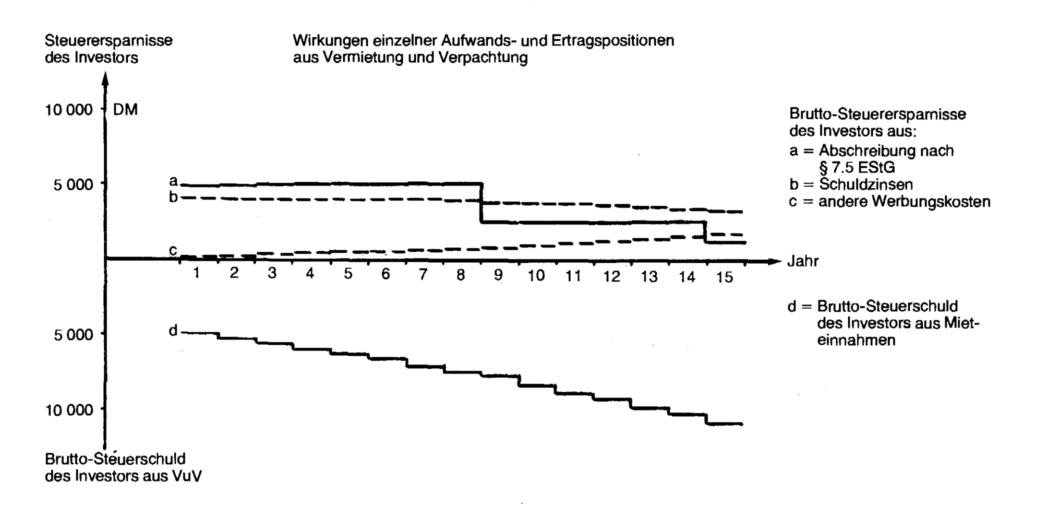
2.2.2 Liquiditätsrechnung

Die liquiditätsmäßige Position des Investors wird in den ersten acht Jahren der Investition durch die Instrumente des Steuerrechts verbessert. Ab dem neunten Jahr führt die Degression der Abschreibungssätze nach § 7.5 EStG von 5 % auf 2,5 % — in Verbindung mit der Besteuerung der Mieteinnahmen — zu einer deutlichen Verringerung der rechnerischen Überschüsse unter den Wert, der sich ohne staatliche Einflußnahme auf die Wohnungsinvestition in diesem Zeitpunkt ergeben hätte.



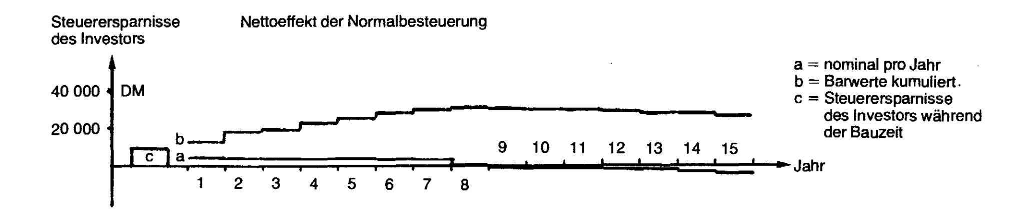
2.2.3 Wirkungen einzelner Aufwands- und Ertragspositionen aus Vermietung und Verpachtung

Im Rahmen der steuerlichen Wirkungen der Werbungskosten hat für den Modellfall des „Alterssicherungsinvestors" in den ersten acht Jahren der Investition die steuerliche *Gebäudeabschreibung nach § 7.5 EStG* die quantitativ größte Wirkung. Der Effekt dieser Werbungskosten-Position liegt in diesem Zeitraum um knapp 1 500 DM höher als vor der Neufestsetzung der Abschreibungssätze gem. § 7.5 EStG aufgrund des 2. Haushaltsstrukturgesetzes. Mit den Degressionsstufen im 9. und 15. Jahr nimmt ihre relative Bedeutung ab. Die steuerlichen Wirkungen der *„Schuldzinsen"* sind infolge des hohen Eigenkapitaleinsatzes im dargestellten Fall etwa gleich groß wie die bei der Abschreibung. Die steuerlichen Wirkungen der „anderen Werbungskosten" aus Vermietung (Betriebskosten, Instandhaltung) sind im Modellfall zunächst gering, wachsen aber im Zeitablauf auf eine nennenswerte Größenordnung an und übersteigen ab dem 15. Jahr die der steuerlichen Gebäudeabschreibung. Den Werbungskosten gegenüberzustellen sind die Bruttomieteinnahmen entsprechend der nebenstehenden Abbildung. Annahmegemäß steigt der Mietpreis jährlich in Höhe der Inflationsrate.



2.2.4 Nettoeffekt der Normalbesteuerung

Im dargestellten Beispiel ergeben sich vom 9. Jahr an einkommensteuerlich zu berücksichtigende Überschüsse aus Vermietung und Verpachtung, die zu entsprechenden Steuerzahlungen aufgrund dieser Einkunftsart führen. Der kumulierte Barwert der Wirkungen des Steuerrechts erreicht im 8. Jahr eine Größenordnung von ca. 32 000 DM und sinkt von diesem Zeitpunkt an kontinuierlich ab.



3 Das freie Wohnungsunternehmen

3.1 Die steuerlichen Rahmenbedingungen

Freie Wohnungsunternehmen i. S. dieser Darstellung sind Wohnungsunternehmen, die kraft Rechtsform oder aufgrund gewerblicher Betätigung Einkünfte aus Gewerbebetrieb erzielen und weder von der Körperschaftsteuer noch von der Gewerbesteuer befreit sind. Die Gewinne der freien Wohnungsunternehmen sind für Zwecke der Ertragsbesteuerung nach den allgemeinen Grundsätzen zu ermitteln. Die Gewinnermittlung ist nach den Vorschriften des EStG oder des KStG vorzunehmen. 1980 wurden ca. 80 000 Baugenehmigungen für freie Wohnungsunternehmen ausgestellt. Nur ein Teil davon entfällt auf vermieteten Wohnraum. Das Neubauvolumen freier Wohnungsunternehmen hängt u. a. davon ab, inwieweit Verluste mit vorhandenen, positiven Einnahmen verrechnet werden können. In der Regel werden deshalb Unternehmen mit einem großen Wohnungsbestand eher größere Wohnungsbauinvestitionen durchführen können als Wohnungsunternehmen mit kleinem Wohnungsbestand.

Die steuerlichen Rahmenbedingungen des freien Wohnungsunternehmens unterscheiden sich von denjenigen des nicht-gewerblichen Einzelinvestors nur durch die Gewerbebesteuerung und durch den Umstand, daß die Körperschaftsteuer mit einem konstanten Steuersatz von 56 %. (bei Ausschüttung von 36 %) an die Stelle der Einkommensteuer tritt. In der Nutzungsphase der Bauinvestition fällt allerdings weder Gewerbeertrag- noch Gewerbekapitalsteuer an, da die Realbesteuerung nur durch eine Realsteuer — hier die Grundsteuer — erfolgt (§ 9 Nr. 1 und § 12 Abs. 3 Nr. 1 GewStG). Lediglich beim Verkauf des Wohnobjekts fällt auf den Veräußerungsgewinn Gewerbesteuer an. Für den Zeitraum der Bau- und Nutzungsphase der Wohnungsinvestition entsprechen Wirkung und Laufzeit der steuerlichen Instrumente denen des nicht-gewerblichen Einzelinvestors:

Mietwohnungsbau Freies Wohnungsunternehmen

	Bau-phase	Nutzungsphase 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
AfA nach § 7.5 EStG (5%)		x	x	x	x	x	x	x	x							
AfA nach § 7.5 EStG (2,5%)										x	x	x	x	x	x	
AfA nach § 7.5 EStG (1,25%)																x ...
Schuldzinsen	x x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x ...
Andere Werbungskosten	x x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x ...
Grundsteuer — ermäßigt		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Grundsteuer — nicht ermäßigt												x	x	x	x	x ...

3.2 Modellrechnung „Mietwohnungsbau — Freies Wohnungsunternehmen" (Normalbesteuerung)

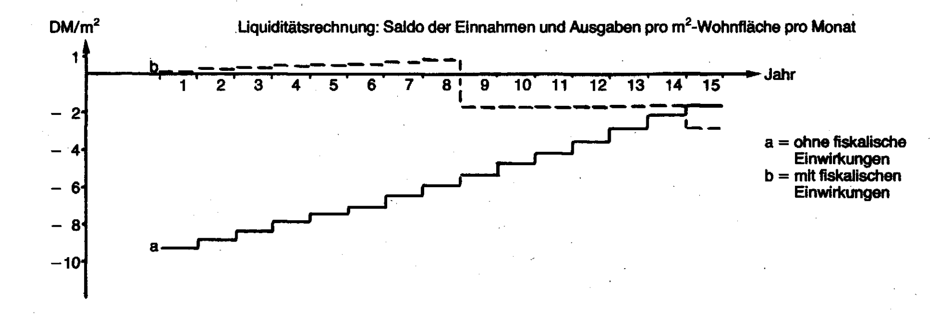
3.2.1 Annahmen zur Modellrechnung in Hochkosten-Region (freies Wohnungsunternehmen)

Neubau eines mehrgeschossigen Mietwohngebäudes in einer „Hochkosten-Region"

Wohnfläche pro Wohnung	80 qm
Gesamtkosten pro Wohnung	243 000,— DM
Eigenkapital des Investors	
— einschließlich Steuerersparnisse in der Bauzeit	25 %
— ohne Steuerersparnisse in der Bauzeit	17 %
Anfangsmiete	10,50 DM
Einmalige Werbungskosten (in Gesamtkosten enthalten) pro Wohnung	34 000,— DM

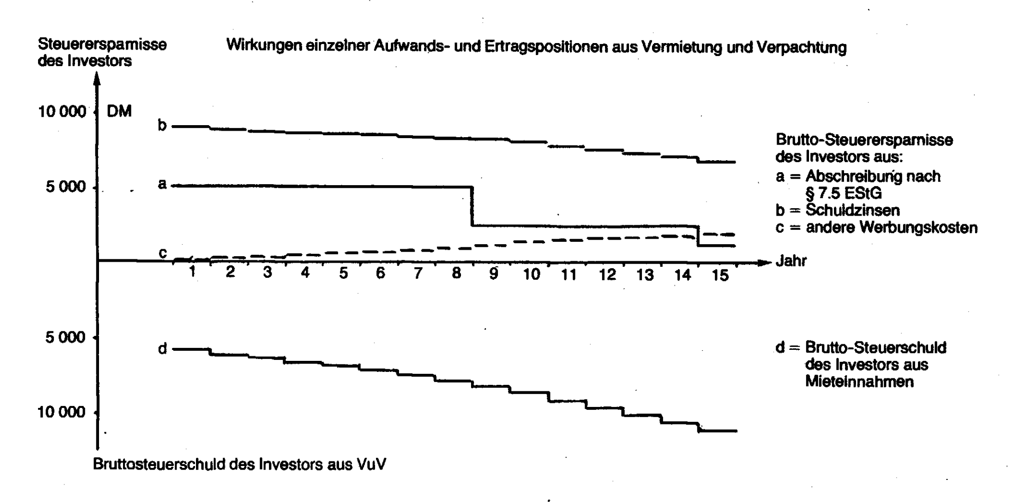
3.2.2 Liquiditätsrechnung

Die Liquiditätsrechnung zeigt, daß im Modellfall die Unterdeckungen der laufenden Ausgaben (einschließlich Tilgung) durch die steuerliche Berücksichtigung der Wohnungsbauinvestition in den ersten 8 Jahren in geringe Einnahmeüberschüsse verwandelt werden. Die Degression der Abschreibungssätze nach § 7.5 EStG führt ab dem 9. Jahr — und verstärkt nach dem 14. Jahr — zu einer erneuten Unterdeckung der laufenden Ausgaben.



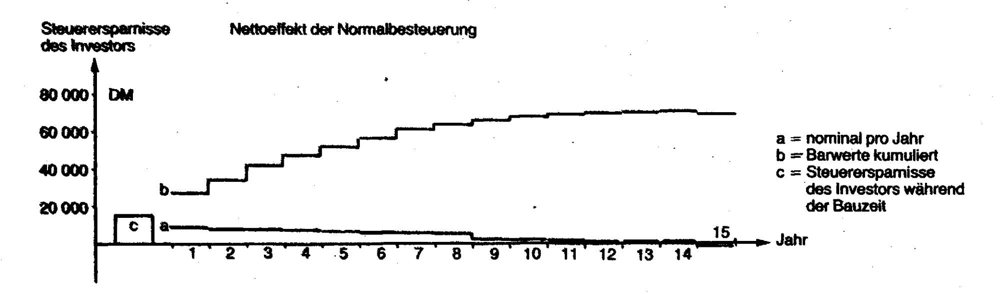
3.2.3 Wirkungen einzelner Aufwands- und Ertragspositionen aus Vermietung und Verpachtung

Der relativ niedrige Eigenkapitalanteil (25 %) der hier dargestellten Wohnungsbauinvestition läßt auch in diesem Beispiel die *Schuldzinsen* als quantitativ bedeutsamsten Teil der Werbungskosten in Erscheinung treten, der die Bedeutung der *degressiven Abschreibung* und der *anderen Werbungskosten* relativiert.



3.2.4 Nettoeffekt der Normalbesteuerung

In der Zusammenfassung der Effekte zeigt sich, daß im vorliegenden Modellfall ab dem 15. Jahr der Investor Steuerzahlungen leistet, da die Mieteinnahmen die Werbungskosten übersteigen. Der Barwert des Nettoeffekts erreicht in diesem Fall mit ca. 70 000 DM im 14. Jahr seinen Höhepunkt.



4 Wohnungsbauinvestitionen von Kapitalsammelstellen: Das Beispiel der Lebensversicherungsunternehmen

Die steuerlichen Rahmenbedingungen

Das Engagement der Lebensversicherungsunternehmen im Wohnungssektor hat sich in den vergangenen Jahren stark gewandelt. Während noch Anfang der 70er Jahre deren Investitionen in den Wohnungsbau in einem Verhältnis von 3 : 1 zugunsten des Wohnungsneubaus standen, hat sich dieses Verhältnis Anfang der 80er Jahre umgekehrt. Bestandsinvestitionen haben eindeutig Vorrang vor Neubauinvestitionen erhalten. Nach Schätzungen beträgt das Mietwohnungsneubauangebot der Lebensversicherungen etwa 1 % des gesamten Mietwohnungsneubaus.

Versicherungsrechtliche Rahmenbedingungen und geschäftspolitische Verhaltensweisen beeinflussen das Engagement der Lebensversicherungsunternehmen im Wohnungssektor entscheidend. Lebensversicherungsunternehmen lassen die erzielten Überschüsse nach ihrer Geschäftspraxis durchschnittlich zu rund 98 % als Beitragsrückerstattungen ihren Versicherungsnehmern zugute kommen. Ihr Gewinn mindert sich um diese Betriebsausgaben gem. § 21 KStG. Nur der nicht den Versicherungsnehmern zugewiesene Jahresüberschuß könnte deshalb noch als „Verrechnungsvolumen" für Verluste aus zusätzlichen Wohnungsbauinvestitionen zur Verfügung stehen. In der Praxis wird der nach den Beitragsrückerstattungen verbleibende Gewinn im allgemeinen jedoch für die Rücklagendotierung und Dividendenausschüttung verwendet, so daß dieser mit Abschreibungen nicht verrechnet werden kann. Bei Ausnutzung der erhöhten Abschreibungsmöglichkeiten nach § 7 Abs. 5 EStG würden sich im übrigen ihre Jahresüberschüsse und damit auch die daraus zu leistenden Beitragsrückerstattungen an die Versicherungsnehmer vermindern. Von Bedeutung ist damit nur die Grundsteuer, die aber gemessen an der Investitionssumme und den Mieterträgen ein geringes Gewicht hat. Die Grundsteuer fällt im Rahmen der Grundsteuervergünstigung in den ersten zehn Jahren nach Fertigstellung des Gebäudes nur für den Bodenwertanteil im Einheitswert an (vgl. Modellrechnung Anlage 7.3).

5 Wohnungsbauinvestitionen gemeinnütziger Unternehmen

Der steuerliche Rahmen, in den gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen gestellt sind, unterscheidet sich von dem für ein freies Wohnungsbauunternehmen dadurch, daß sie von der Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer befreit sind, solange sie aufgrund des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes als „gemeinnützig" anerkannt sind (§ 5 Abs. 1 Nr. 10 KStG, § 3 Nr. 15 GewStG und § 1 WGG). Der Tatsache der Steuerfreiheit einerseits stehen dabei im Vergleich zu anderen steuerpflichtigen Investoren Nachteile gegenüber: Steuerfreiheit kraft Gesetzes beinhaltet in der „Bau-" und „Verlustphase" der Investition den Zwang, die Einnahme-Unterschüsse aus anderen Erträgen voll abdecken zu müssen. Da dieses in der

Regel nicht möglich ist, ist der Mietwohnungsbau der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft außerhalb des sozialen Wohnungsbaus praktisch zum Erliegen gekommen.

Im Bereich der Bauträgertätigkeit bringt die Steuerfreiheit den Gemeinnützigen dagegen Vorteile, da im Falle der Veräußerung eines Objektes Wertsteigerungen nicht besteuert werden und keine Gewerbesteuerpflicht entsteht. Dementsprechend ist ihre Marktposition im Trägerbereich stärker als beim Mietwohnungsbau für den eigenen Bestand. Der Mietwohnungsbau der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen konzentriert sich auf den öffentlich geförderten Wohnungsbau. Immerhin erstellten sie rd. die Hälfte aller öffentlich geförderten Mietwohnungen (1980). Die Förderung besteht aus Baudarlehen und Aufwendungszuschüssen (vgl. S. 43ff.).

6 Vergleich zwischen Investorentypen

6.1 Unterschiedliche Wirkungen des Steuerrechts

Die vorstehenden Modellrechnungen machen deutlich, daß die Auswirkungen des steuerlichen Rahmens je nach Investorentyp sehr unterschiedlich sind. Die Barwerte der fiskalischen Effekte, bezogen auf die Wohnfläche, können diese unterschiedlichen Strukturen verdeutlichen. In nachstehender Übersicht sind sie für jeweils fünf, zehn und fünfzehn Jahre zusammengefaßt dargestellt.

Nettoeffekte der steuerlichen Rahmenbedingungen sowie der direkten Förderung (jeweils Barwerte) für unterschiedliche Investorentypen (Modellrechnungen)

Vermieter	Objekt/Region	Nettoeffekt der fiskalischen Instrumente: Barwerte kumuliert (in DM)					
		bis Periode 5 Barwerte		bis Periode 10 Barwerte		bis Periode 15 Barwerte	
		pro m²	m²/Monat	pro m²	m²/Monat	pro m²	m²/Monat
Bauherrenmodell	*Mehrfamilienhaus,* Hochkosten-Region, § 7,5 neu, ohne MWSt-Option	1 000	17,50	1 400	11,—	1 500	8,—
Einzelbauherr	*Mehrfamilienhaus,* Hochkosten-Region, hohes Einkommen, hoher Eigenkapitalanteil	330	5,50	390	3,30	340	1,90
Freies Wohnungsunternehmen	*Mehrfamilienhaus,* Hochkosten-Region, 25% Eigenkapital	660	11,—	850	7,—	870	5,—
Gemeinnützige Wohnungsunternehmen*)	*Mehrfamilienhaus,* Hochkosten-Region, 15% Eigenkapital, öffentliche Förderung (140 000)	(680)	(11,30)	(1 110)	(9,30)	(1 400)	(7,70)

*) Vgl. Abschnitt: C, II

Anmerkung: a) Diese Übersicht kann nur (wie Übersicht auf S. 42) die *strukturellen Unterschiede* der Wirkungen der steuerlichen Rahmenbedingungen bei verschiedenen Investoren deutlich machen. Die absolute Höhe der ausgewiesenen Barwerte ist u. a. von den Annahmen zur Inflations- und Mietenentwicklung abhängig. Ändern sich diese Größen, bleibt die Struktur im wesentlichen erhalten.

b) Zu Investitionen der Lebensversicherungswirtschaft sowie gemeinnütziger Wohnungsunternehmen vgl. S. 28f.

Es wird deutlich, daß

— hohe Fremdkapitalfinanzierungen zu hohen Steuerausfällen führen, weil im Rahmen der Werbungskosten voller Schuldzinsabzug möglich ist,

— der Barwert der Wirkungen des Steuerrechts in den ersten Jahren einer Investition zu Entlastungen bis zum Doppelten einer Anfangsmiete im freifinanzierten Mietwohnungsbau führen kann.

Vergleicht man diese Wirkungen mit denen, die im Eigentumssektor (Selbstnutzer) (vgl. S. 41) erzielt werden, dann wird allerdings auch deutlich, daß der Mietwohnungsbau tendenziell stärker entlastet wird. Dabei ist zu beachten, daß die wirtschaftlichen Vorteile, die im Rahmen der steuerlichen Regelungen erzielt werden können, nicht allein beim Investor verbleiben. Während die Entlastungseffekte in der Regel weitgehend an die Mieter weitergegeben werden (vgl. S. 12 f.), verbleiben die Vermögenszuwächse beim Bauherrn.

6.2 Anbieterverhalten und steuerliche Rahmenbedingungen

Unter den Bedingungen relativ hoher Inflationsraten und höherer Wertsteigerungen gewinnt die Steuerfreiheit von Wertsteigerungen bei der Realisierung aus dem Privatvermögen erheblich an Bedeutung. Das gleiche gilt für die Möglichkeit, Verluste aus Vermietung und Verpachtung mit anderen Einkommensarten zu verrechnen. Bei gleichbleibenden steuerlichen Regelungen haben sich die Anbieterstrukturen erheblich verändert.

Als ein Indikator kann gelten, daß Bauherrenmodelle, die in ihrer Finanzierung sehr stark auf die Realisierung von Wertsteigerungen abstellen und von Investoren mit hoher Steuerpflicht ausgenutzt werden, am Markt deutlich an Boden gewonnen haben. Gleichzeitig haben die Lebensversicherungen in den letzten Jahren im Mietwohnungsbau immer weniger investiert. Ihre Investitionschancen haben sich, im Vergleich zu anderen Investorengruppen, bei relativ hohen Preissteigerungsraten verschlechtert. Aufgrund ihrer Geschäftspraxis der hohen Beitragsrückerstattungen stehen so gut wie keine Betriebsgewinne zur Verrechnung mit zusätzlichen Verlustzuweisungen aus Abschreibung zur Verfügung. Die Lebensversicherer müssen also laufende Aufwendungen grundsätzlich aus den Mieten finanzieren (s. S. 28). Trotz ihrer günstigen Finanzierungsmöglichkeiten reichen jedoch die Mieten vielfach nicht aus, um eine maßvolle Rendite zu erreichen.

Die Modellrechnungen machen einerseits die große Bedeutung des Verlustausgleichs in der Anfangsphase einer Investition deutlich. Andererseits zeigen sie, daß die steuerlichen Rahmenbedingungen dazu anregen, Mietobjekte im Anschluß an die Phase hoher Verluste aus Vermietung und Verpachtung, die zu erheblichen Steuerentlastungen führen, zu veräußern, um die Wertsteigerungen zu realisieren, sowie die dann folgende Phase der Besteuerung zu vermeiden. So stellt man bei Bauherren gegenwärtig fest, daß nach fünf bis zehn Jahren Wohnungen in sog. Erwerbermodellen weiterveräußert werden. Dabei ist der Verkauf unvermieteter Wohnungen sehr attraktiv. Der Veräußerer kann dabei davon ausgehen, daß innerhalb einer Frist von fünf bis zehn Jahren Wertminderungen aufgrund von Abnutzungen kaum ins Gewicht fallen, so daß die verkaufte Wohnung mit neugebauten Wohnungen durchaus vergleichbar bleibt. Bei hohen Baukostensteigerungen entsteht eine relativ hohe Wertsteigerung, die aus der Sicht eines Veräußerers allerdings keinen Nettogewinn darstellt, da während der Vermietungsphase in der Regel auch nach Steuern Verluste ausgeglichen werden mußten.

Kapitel III:

Das Wohneigentum

1 Struktur der Eigentumsnachfrage

Wohneigentum wird in Form von

— selbstgenutzten Einfamilienhäusern

— selbstgenutzten Eigentumswohnungen

— teilweise selbstgenutzten Gebäuden (vorwiegend Zweifamilienhäuser)

nachgefragt. Von dieser Nachfrage entfallen etwa 59 % auf Wohnungen in Einfamilienhäusern, 16 % auf Eigentumswohnungen und 25 % auf Wohnungen in Zweifamilienhäusern. Damit stellt das Einfamilienhaus die am häufigsten gewählte Eigentumsform dar. In den vergangenen Jahren hat sich die Struktur dieser Nachfrage leicht zu Lasten der Einfamilienhäuser und zugunsten der Eigentumswohnungen und Zweifamilienhäuser entwickelt. Die steuerlichen Rahmenbedin-

gungen für diese unterschiedlichen Formen des Wohneigentums richten sich nach der Art der Nutzung. Grundsätzlich gilt, daß vollständig selbstgenutztes Wohneigentum der Pauschalbesteuerung unterliegt, während für teilweise selbstgenutztes Wohneigentum die „Normalbesteuerung" gilt. Im folgenden werden zunächst die Rahmenbedingungen des teilweise selbstgenutzten Wohneigentums analysiert.

2 Bauherren teilweise selbstgenutzter Gebäude

2.1 Steuerliche Rahmenbedingungen

Vom Investor selbstgenutzte Wohnungen in Zwei- und Mehrfamilienhäusern sind steuerrechtlich vermieteten Wohnungen gleichgestellt, wenn im Gebäude mindestens eine Wohnung dauerhaft vermietet ist (§ 21 a Abs. 1 S. 3 EStG).

Anstelle tatsächlicher Mieteinnahmen wird für die eigengenutzte Wohnung ein Mietwert angesetzt, der das Bruttoeinkommen des Investors aus steuerlicher Sicht erhöht. Entsprechend dieser Einstufung der selbstgenutzten Wohnung als einer zur Einkunftserzielung durchgeführten Investition sind alle mit ihr in Zusammenhang stehenden Kosten steuerlich als „Werbungskosten aus Vermietung und Verpachtung" zu berücksichtigen.[1])

Für den Investor eines teilweise selbstgenutzten Gebäudes gelten also die gleichen steuerlichen Rahmenbedingungen („Normalbesteuerung") wie für den ausschließlichen Vermietungsinvestor.

Die Struktur der steuerlichen Regelungen zeigt die folgende Übersicht. Die Abschreibungen nach § 7 b und § 7.5 EStG können vom Investor alternativ mit dauerhafter Bindung gewählt werden.

Bauherren teilweise selbstgenutzter Gebäude

	Bau-phase	Nutzungsphase														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
AfA nach § 7 b EStG 5%/2%		x	x	x	x	x	x	x	x							
(Restwert) 2,5%										x	x	x	x	x	x	x...
oder																
AfA nach § 7.5 EStG (5%)		x	x	x	x	x	x	x	x							
AfA nach § 7.5 EStG (2,5%)										x	x	x	x	x	x	
AfA nach § 7.5 EStG (1,25%)																x...
Schuldzinsen	x x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x...
Andere Werbungskosten	x x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x...
Grundsteuer — ermäßigt		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Grundsteuer — nicht ermäßigt												x	x	x	x	x...

[1]) (Bis zum 1. Januar 1982 war es dabei unerheblich, ob ein Zwei- oder Mehrfamilienhaus in vollem Umfang vom Eigentümer selbst genutzt wurde oder ob es teilweise vermietet wurde. Damit konnten bei entsprechender Fremdfinanzierung gegenüber dem selbstgenutzten Einfamilienhaus erhebliche Vorteile erzielt werden, die die Begünstigungen nach § 7 b EStG um ein Mehrfaches überstiegen. Diesen hohen Steuerausfällen stand bei voller Eigennutzung des Zweifamilienhauses keine entsprechende wohnungspolitische Wirkung gegenüber. Mit dem Zweiten Haushaltsstrukturgesetz (Art. 26) ist die pauschalierte Nutzungswertbesteuerung nach § 21 a EStG für Neufälle auf alle voll selbstgenutzten Wohngebäude ausgedehnt worden).

2.2 Investorentypen

Teilweise selbstgenutzte Gebäude (insbesondere Zweifamilienhäuser) werden mit unterschiedlichen Zielsetzungen gebaut. Einer Anzahl von Gebäuden mit in Größe und Qualität gleichwertigen Wohnungen steht eine Vielzahl von Zweifamilienhäusern mit einer Hauptwohnung und einer kleineren Wohnung gegenüber. Während es sich bei der ersten Gruppe in der Regel um dauerhafte Vermieter handelt, die die Mieteinnahmen auch aus Gründen der Alterssicherung in Rechnung stellen, dürfte es sich in der zweiten Gruppe vor allem um Investoren handeln, die diese Bauformen aus Steuergründen, aber auch wegen der zusätzlichen Mieteinnahmen wählen. Sie berücksichtigen dabei, daß die Mehrkosten zur Einrichtung einer kleinen zweiten Wohnung oft geringer sind als die erzielbaren steuerlichen Entlastungswirkungen im Rahmen der Normalbesteuerung.

In den nachfolgenden Modellrechnungen wird von zwei Bauherrentypen eines Zweifamilienhauses ausgegangen. Einerseits handelt es sich um Bauherren mit einem Bruttoeinkommen von 75 000 DM, deren Möglichkeiten zur Eigentumsbildung relativ begrenzt sind. Sie wählen die Bauform eines Zweifamilienhauses, um mit steuerlichen Entlastungswirkungen sowie den Einnahmen aus der vermieteten Eigentumswohnung eine gerade noch tragbare Belastung zu erreichen. Dabei sind die jährlichen steuerlichen Wirkungen um ein vielfaches höher als die Bruttomieteinnahmen aus dem vermieteten Wohnraum. Andererseits handelt es sich um Bauherren mit hohem Einkommen, die die Belastungen aus einem vollständig eigengenutzten Wohngebäude tragen könnten, jedoch ein Zweifamilienhaus mit einer Einliegerwohnung vor allem aus Gründen der Steuerersparnis wählen.

2.3 Modellrechnung Zweifamilienhaus, 75 000 DM Bruttojahreseinkommen (Normalbesteuerung)

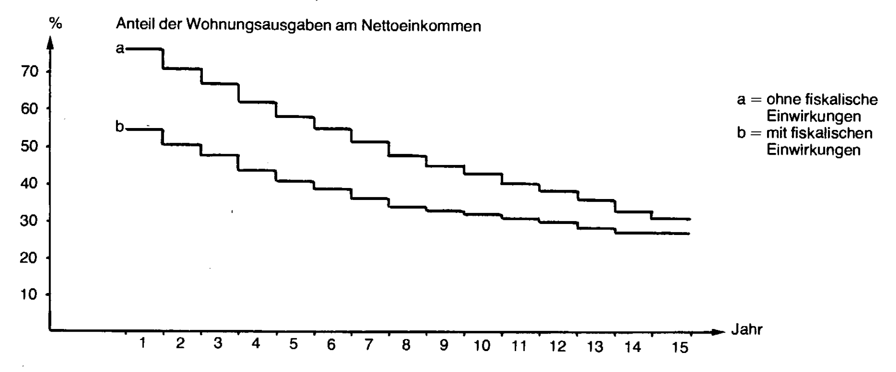
2.3.1 Annahmen der Modellrechnung: Teilweise eigengenutztes Wohneigentum, Hochkosten-Region

Neubau eines Zweifamilienhauses bei teilweiser Eigennutzung des Gebäudes durch den Investor

Bruttoeinkommen des Investors (ohne Kindergeld)	75 000,— DM
Wohnfläche 1. Wohnung	110 qm
Wohnfläche 2. Wohnung	30 qm
Herstellungskosten	350 000,— DM
Grundstückskosten (300 qm)	90 000,— DM
Mietwert/qm	7,— DM
Eigenkapitalanteil an den Gesamtkosten	15 %
Zahl der Kinder	2
Einmalige Werbungskosten (Finanzierungskosten)	99 000,— DM

2.3.2 Anteil der Wohnausgaben am Nettoeinkommen

In diesem Modellfall hat (trotz Beschränkung der Wohnfläche und insbesondere Grundstücksgröße und trotz einer deutlichen Senkung seiner Wohnausgaben durch Steuerersparnisse um ca. 20 Prozentpunkte und unter Berücksichtigung

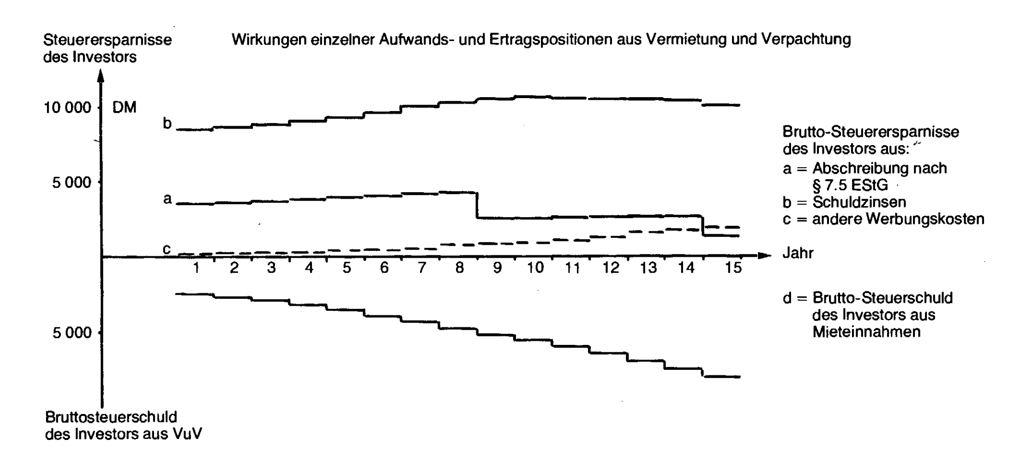


der Einnahmen aus der vermieteten Einliegerwohnung) der Bauherr eine Anfangsbelastung in Höhe von ca. 55 % seines Nettoeinkommens. Nur unter erheblichen Einschränkungen des Lebensstandards wäre diese Investition also tragbar.

2.3.3 Wirkungen einzelner Aufwands- und Ertragspositionen aus Vermietung und Verpachtung

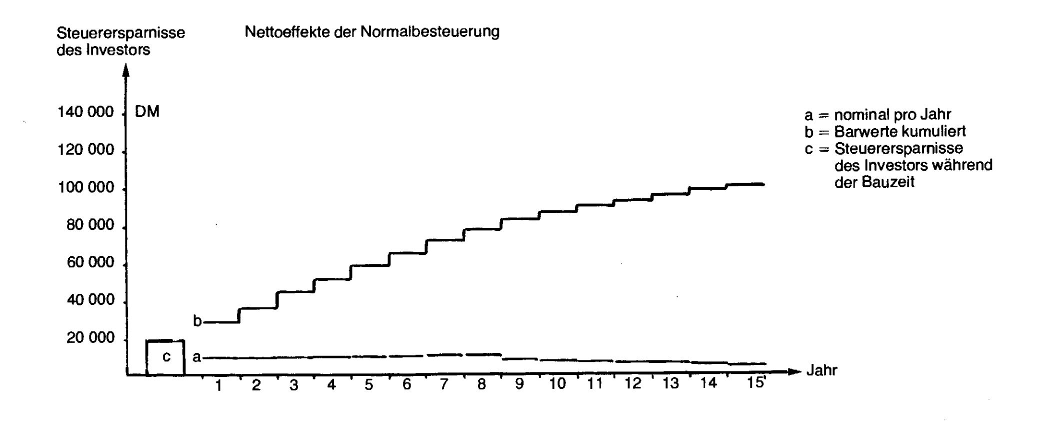
Als Folge des niedrigen Eigenkapitalanteils des Investors fällt im Modellfall die steuerliche Wirkung der Schuldzinsen quantitativ am stärksten ins Gewicht, gefolgt von Gebäudeabschreibung nach § 7.5 EStG [1]) und anderen Werbungskosten (wie Betriebs- und Instandhaltungskosten).

Der steuerliche *Mietwert* des Gebäudes wächst im Zeitablauf annahmegemäß in Höhe der Inflationsrate an. Zu berücksichtigen ist, daß *Mieteinnahmen* für den Investor nur für die Einliegerwohnung anfallen und damit der größte Teil — in diesem Fall ca. $^4/_5$ — des Mietwerts *fiktive Einnahmen* sind, die der Einkommensteuer unterliegen.



2.3.4 Nettoeffekt der Normalbesteuerung

Zwar erreicht der Barwert aller steuerlichen Wirkungen eine beachtliche Höhe von ca. 100 000 DM, bezogen auf die selbstgenutzte Wohnfläche. Dennoch werden sich unter den gegebenen Annahmen Haushalte kaum zur Investition entschließen können, da die Belastungen nach Steuern zu hoch bleiben.



[1]) Wahlweise kann auch Abschreibung nach § 7 b EStG in Anspruch genommen werden. Im Modellfall würden sich die Ergebnisse nur unwesentlich ändern.

2.4 Modellrechnung Zweifamilienhaus, 150 000 DM Bruttojahreseinkommen (Normalbesteuerung)

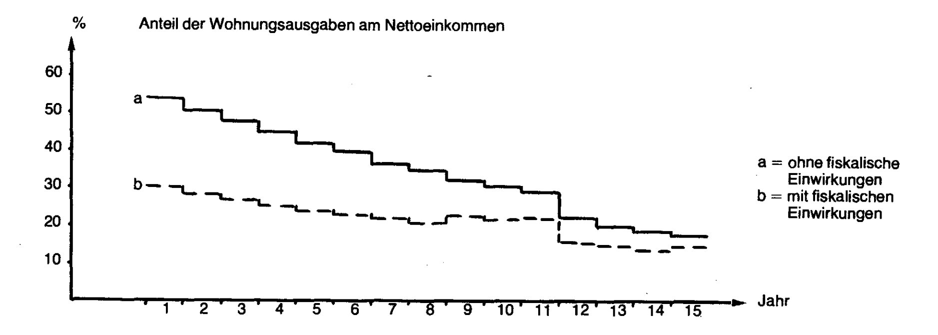
2.4.1 Annahmen der Modellrechnung: Teilweise eigengenutztes Wohneigentum; Hochkosten-Region

Neubau eines Zweifamilienhauses bei teilweiser Eigennutzung des Gebäudes

Bruttoeinkommen des Investors (ohne Kindergeld)	150 000,— DM
Wohnfläche 1. Wohnung	120 qm
Wohnfläche 2. Wohnung	35 qm
Herstellungskosten	390 000,— DM
Grundstückskosten	180 000,— DM
Mietwert/qm	7,— DM
Eigenkapitalanteil an den Gesamtkosten	15 %
Zahl der Kinder	0
Einmalige Werbungskosten (Finanzierungskosten)	106 000,— DM

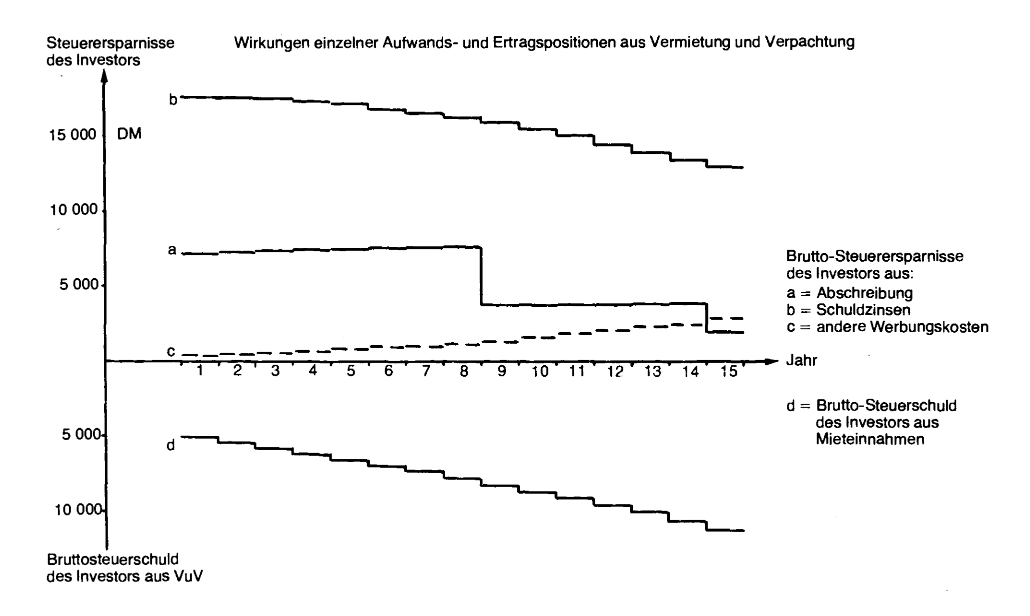
2.4.2 Anteil der Wohnausgaben am Nettoeinkommen

Die Wirkung der steuerlichen Rahmenbedingungen senkt entsprechend Modellannahmen die Belastung des Nettoeinkommens durch Wohnausgaben in der Anfangsperiode um ca. 25 Prozentpunkte auf ein Niveau von ca. 30 %. Bis zur 15. Periode nimmt die Entlastungswirkung bis auf eine Größenordnung von ca. 3 Prozentpunkten und die Belastung des Nettoeinkommens durch Wohnausgaben selbst bis auf einen Wert von ca. 15 % ab.



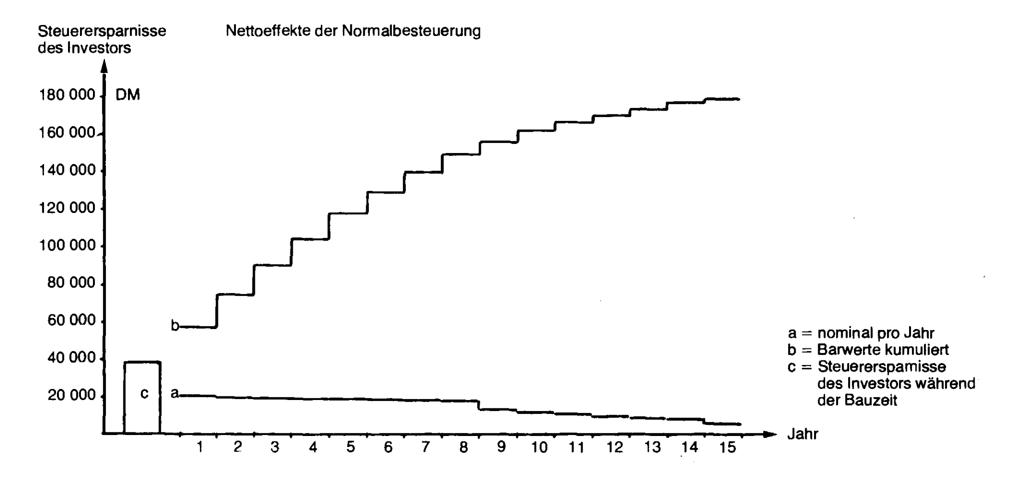
2.4.3 Wirkungen einzelner Aufwands- und Ertragspositionen aus Vermietung und Verpachtung

Die Struktur der einzelnen steuerlichen Effekte bei der Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung entspricht weitgehend dem Modell „2.3", da auch hier ein niedriger Eigenkapitalanteil für die Wohnungsbauinvestition unterstellt wird. Die Größenordnung der Effekte liegt allerdings infolge des höheren Steuersatzes und des um ca. 25 % teureren Objekts deutlich höher.



2.4.4 Nettoeffekt der Normalbesteuerung

Die Steuerersparnisse des Investors belaufen sich in den ersten Jahren der Investition auf ca. 25 000 DM (nominal) pro Jahr und kumulieren im Zeitraum von 15 Jahren auf einen Barwert von ca. 180 000 DM, bezogen auf den selbstgenutzten Teil des Gebäudes.



3 Das Wohneigentum im vom Investor vollständig selbstgenutzten Gebäude

3.1 Die steuerlichen Rahmenbedingungen

In Abweichung von der im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Normalbesteuerung nach § 21 EStG werden bei selbstgenutzten Wohnobjekten die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung durch Ansatz eines pauschalierten Nutzungswertes ermittelt (§ 21 a EStG). Damit sind alle Werbungskosten abgegolten. Zusätzlich können Schuldzinsen bis zum Grundbetrag, darüber hinaus erhöhte Absetzungen, abgesetzt werden. Damit ist die Wirkung der Pauschalbesteuerung (sowohl in der steuerlichen Verlust- als auch in der Überschußphase) im Vergleich zur Normalbesteuerung z. T. erheblich geringer. In der überwiegenden Zahl der Fälle wird der Bau eines selbstgenutzten Gebäudes in der Nutzungsphase steuerlich ausschließlich durch die erhöhten Abschreibungen nach § 7 b EStG berührt, da der Schuldzinsabzug regelmäßig den Grundbetrag neutralisiert. Falls die Herstellungskosten für das Gebäude die Abschreibungshöchstgrenzen nach § 7 b EStG überschreiten, ist die Wirkung der Pauschalbesteuerung unabhängig von den mit der Wohnungsbauinvestition verbundenen Kosten, da diese bei der Abschreibung nicht berücksichtigt werden können. Insbesondere ist sie — anders als die Wirkung der „Normalbesteuerung" — weitestgehend unabhängig von der Eigenkapitalausstattung des Investors.

Die mit dem 2. HStrukG eingeführte „Kinderkomponente“, die in Verbindung mit § 7 b EStG in Höhe von 600 DM für das 2. und jedes weitere Kind gewährt wird, ist als Abzug von der Steuerschuld ausgestaltet.

Die zeitliche Struktur der steuerlichen Instrumente ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

Vom Investor vollständig selbstgenutzte Gebäude

	Bau-phase	Nutzungsphase														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Einmalige Werbungskosten	x x															
AfA nach § 7 b EStG (5%) einschließlich „Kinderkomponente“		x	x	x	x	x	x	x	x							
Grundsteuer — ermäßigt		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Grundsteuer, nicht ermäßigt												x	x	x	x	x...
Grundbetrag des Einheitswerts		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x...
Schuldzinsen (soweit vorhanden) bis zur Höhe des Grundbetrages		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x...

Die Pauschalbesteuerung gilt für den Zeitpunkt der Nutzung des Gebäudes durch den Eigentümer, die Normalbesteuerung während der Bauzeit. Neben diesen steuerlichen Wirkungen können weitere Entlastungen durch Bezug von Lastenzuschuß erreicht werden (vgl. Modellrechnung S. 46).

3.2 Investorentypen

Die Beschreibung der Wirkung der Pauschalbesteuerung erfolgt an drei Beispielfällen:

a) Nachfrager nach einem Einfamilienhaus; 75 000 DM Brutto-Jahreseinkommen, Hochkosten-Region

Dieser Beispielfall stellt einen Haushalt dar, der über ein Brutto-Jahreseinkommen von 75 000 DM verfügt. Zum Haushalt gehören drei Kinder. In einer Hochkosten-Region (städtische Region mit hohen Bau- und Bodenkosten) wird ein Einfamilienhaus angestrebt.

In nachstehender Modellrechnung (2.3) wird deutlich, daß ein solcher Haushalt unter den gegebenen Voraussetzungen (Steuerrecht, Kosten, Einkommen, Eigenkapital) nicht in der Lage sein wird, Wohneigentum zu bilden. Das Beispiel zeigt auf, daß in städtischen Regionen die Schwelle zum Wohneigentum in Form eines Einfamilienhauses sehr hoch ist.

Dagegen können Haushalte in eher ländlichen Regionen bei hoher Selbsthilfe, aber auch gleichzeitig niedrigerem Einkommen, Wohneigentum schaffen. Dies zeigt das Beispiel (3.4).

b) Selbsthilfe-Bauherren in ländlichen Regionen

Obwohl in der Beispielrechnung (2.4) der Haushalt über ein Bruttoeinkommen von nur rd. 33 000 DM verfügt, kann wegen hoher Selbsthilfeleistungen sowie eines „eingebrachten“ Grundstücks die Belastung eines Einfamilienhauses getragen werden. Hierzu trägt auch der im Rahmen des Wohngeldgesetzes gewährte Lastenzuschuß bei. Das dargestellte Beispiel ist ein in ländlichen Regionen häufiger auftretender Fall.

c) Der Eigentumswohnungs-Käufer in einer Hochkosten-Region

Der in Modellrechnung (2.5) dargelegte Fall steht stellvertretend für häufige Fälle der Eigentumsbildung sowohl in ländlichen als auch in städtischen Regionen.

Während in städtischen Regionen mit hohen Bau- und Bodenkosten unter den angegebenen Voraussetzungen (insbes.: Brutto-Jahreseinkommen 75 000 DM) die Eigentumswohnung die häufig gewählte Eigentumsform darstellt, ist in ländlichen Regionen bei gleichen Annahmen der Erwerb eines Einfamilienhauses denkbar.

3.3 Modellrechnung Einfamilienhaus, 75 000 DM Bruttojahreseinkommen (Pauschalbesteuerung)

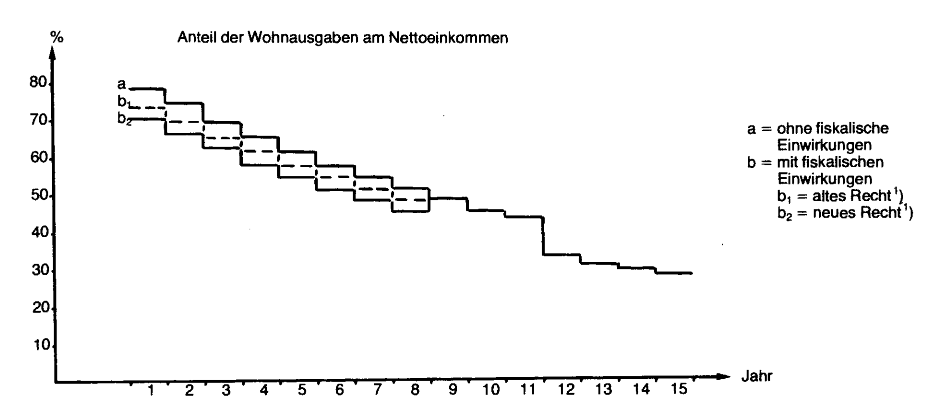
3.3.1 Annahmen zur Modellrechnung: Eigengenutztes Einfamilienhaus; Hochkosten-Region

Neubau eines eigengenutzten Einfamilienhauses	
Bruttoeinkommen des Investors (ohne Kindergeld)	75 000,— DM
Wohnfläche des Gebäudes	130 qm
Herstellungskosten	325 000,— DM
Grundstückskosten	120 000,— DM
Eigenkapitalanteil an den Gesamtkosten	15 %
Zahl der Kinder im Haushalt	3
Einmalige Werbungskosten (Finanzierungsnebenkosten)	80 000,— DM

3.3.2 Anteil der Wohnausgaben am Nettoeinkommen

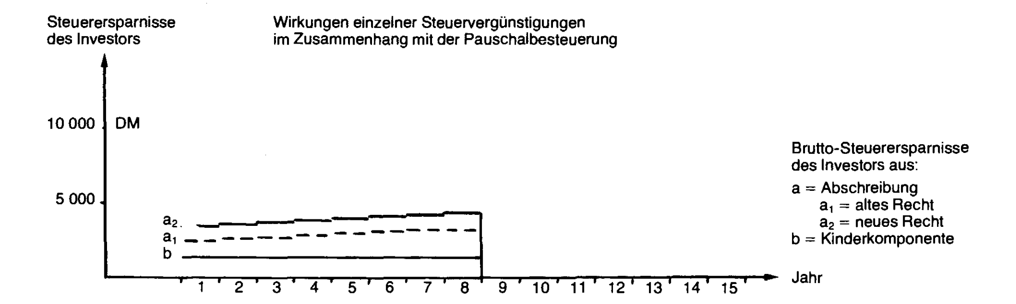
Die Belastungssätze des Nettoeinkommens durch Wohnausgaben liegen im Modellfall in den Anfangsjahren der Wohnungsnutzung — mit und ohne fiskalische Beeinflussung — *jenseits der Tragbarkeit.*

Die Aufstockung der Abschreibungshöchstgrenzen nach § 7 b EStG und die Einführung der „Kinderkomponente" durch das 2. HStrukG ab 1. Januar 1982 stellen eine deutliche Verbesserung gegenüber dem „alten Recht" (gestrichelte Linie) dar. Die Schwelle zum Eigentumserwerb kann im Modellfall aber auch mit ihrer Hilfe allein noch nicht überschritten werden.



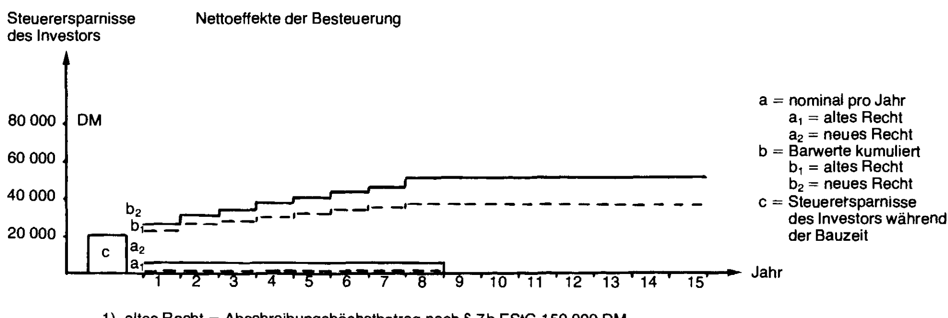
3.3.3 Wirkungen einzelner Steuervergünstigungen im Zusammenhang mit der Pauschalbesteuerung

Nebenstehende Abbildung weist aus, daß die Verbesserung der Regelung gem. § 7 b EStG in diesem Fall fast eine Verdoppelung des Förderungseffektes gegenüber altem Recht mit sich bringt. Bei drei Kindern macht die Kinderkomponente ca. $^{1}/_{3}$ des Betrags der Abschreibungsvergünstigung aus. Nach acht Jahren erfolgt i. d. R. keine nennenswerte steuerliche Beeinflussung des eigengenutzten Wohneigentums mehr, da die Besteuerung des Grundbetrags und der Schuldzinsabzug sich gegenseitig aufheben und lediglich ab dem 11. Jahr der Nutzung die Grundsteuer in voller Höhe anfällt.



3.3.4 Nettoeffekt der Besteuerung

Die Entlastungswirkung beim Bau eines eigengenutzten Gebäudes wird zu einem erheblichen Teil durch die in der *Bauphase* anfallenden Steuerersparnisse im Rahmen der *Normalbesteuerung* bestimmt. Die anschließende Steuervergünstigung nach § 7 b EStG beläuft sich auf etwa die gleiche Größenordnung. Der gesamte Barwert der Steuerersparnisse beträgt nach 15 Jahren ca. 50 000 DM. Er reicht in diesem Beispielfall nicht aus, um den Übergang von Miete in Wohneigentum zu ermöglichen.



1) altes Recht = Abschreibungshöchstbetrag nach § 7b EStG 150 000 DM
neues Recht = Abschreibungshöchstbetrag nach § 7b EStG 200 000 DM sowie Kinderkomponente

3.4 Modellrechnung „Selbsthilfebauherr" (Pauschalbesteuerung)

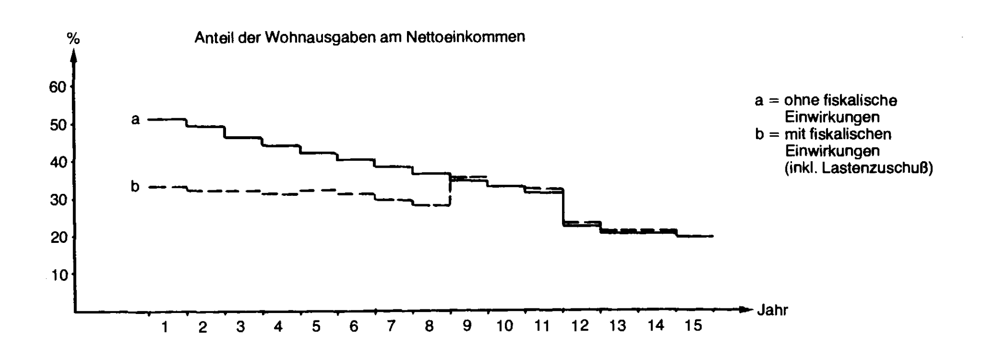
3.4.1 Annahmen zur Modellrechnung „Selbsthilfe-Bauherr", Niedrigkosten-Region

Neubau eines eigengenutzten Einfamilienhauses

Bruttoeinkommen des Investors (ohne Kindergeld)	32 500,— DM
Wohnfläche des Gebäudes	125 qm
Herstellungskosten	240 000,— DM
Grundstückskosten	40 000,— DM
Eigenkapitalanteil an den Gesamtkosten (Selbsthilfe, Verwandtendarlehen)	55 %
Zahl der Kinder	3
Einmalige Werbungskosten (Finanzierungsnebenkosten)	20 000,— DM

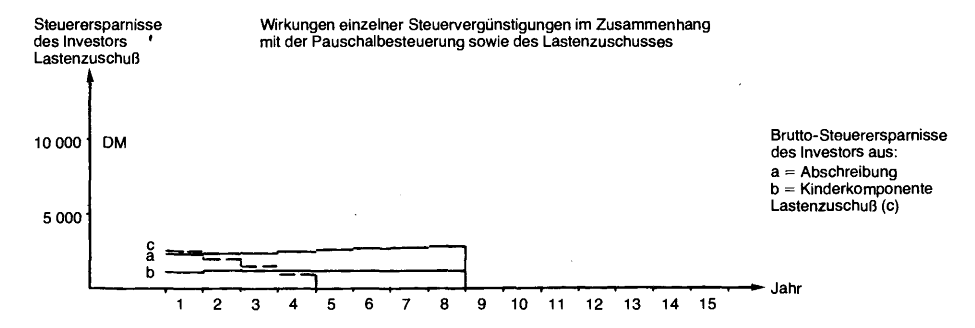
3.4.2 Anteil der Wohnausgaben am Nettoeinkommen

Bei einer Anfangsbelastung von ca. 33 % des Nettoeinkommens und einem Absinken auf ca. 20 % im Zeitablauf ist im Beispielsfall der Eigentumserwerb unter den genannten Voraussetzungen denkbar. Die steuerlichen Rahmenbedingungen tragen in diesem Fall mit einer spürbaren Entlastung in Höhe von 10 Prozentpunkten in der Anfangsperiode bei, der Lastenzuschuß vermindert die Belastung im ersten Jahr der Nutzung um weitere 8 Prozentpunkte.



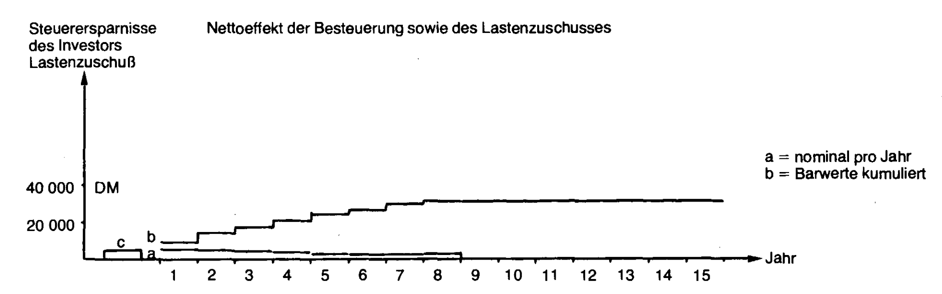
3.4.3 Wirkungen einzelner Aufwands- und Ertragspositionen aus Vermietung und Verpachtung sowie des Wohngeldes

Neben der Steuervergünstigung nach § 7 b EStG einschließlich der Kinderkomponente hat hier — insbesondere in den ersten Jahren der Nutzung — der Lastenzuschuß nach dem Wohngeldgesetz quantitativ eine erhebliche Bedeutung. Die Wohngeldberechtigung entsteht durch das — im Hinblick auf die Eigentumsmaßnahme — relativ niedrige Einkommen des Investors.



3.4.4 Nettoeffekt der Besteuerung sowie des Wohngeldes

Infolge niedriger Finanzierungsnebenkosten in der Bauphase und relativ niedrigen Steuersatzes des Investors ist der Barwert der Steuerersparnisse und des Lastenzuschusses in einer Größenordnung von ca. 30 000 DM relativ niedrig. (In der Beispielrechnung wurde davon abgesehen, eine Anpassung der Wohngeldtarife an die Nominaleinkommensentwicklung vorzunehmen, so daß der Anspruch auf Wohngeld in der fünften Periode entfällt.)



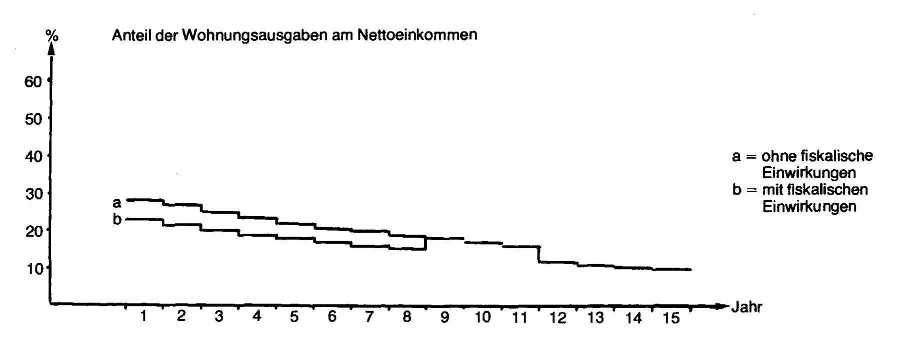
3.5 Modellrechnung „Eigentumswohnungs-Käufer" (Pauschalbesteuerung) [1]

3.5.1 Annahmen zur Modellrechnung „Eigentumswohnungs-Käufer", Hochkosten-Region

Kauf einer neuerrichteten Eigentumswohnung zur Eigennutzung	
Bruttoeinkommen des Investors	75 000,— DM
Wohnfläche	80 qm
Herstellungskosten	200 000,— DM
Anteilige Grundstückskosten	50 000,— DM
Eigenkapitalanteil an den Gesamtkosten	40 %
Zahl der Kinder	keine
Einmalige Werbungskosten (Finanzierungsnebenkosten)	14 000,— DM

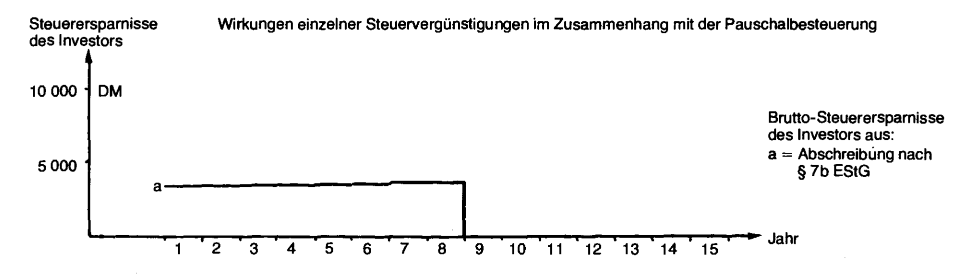
3.5.2 Anteil der Wohnausgaben am Nettoeinkommen

Unter den gegebenen Annahmen errechnen sich unter Berücksichtigung der steuerlichen Wirkungen Belastungssätze von ca. 23 % in der Anfangsperiode sowie ca. 10 % im 15. Jahr der Nutzung. § 7 b EStG bewirkt dabei eine Minderung der Belastung um ca. 5 Prozentpunkte.



3.5.3 Wirkungen einzelner Steuervergünstigungen im Zusammenhang mit der Pauschalbesteuerung

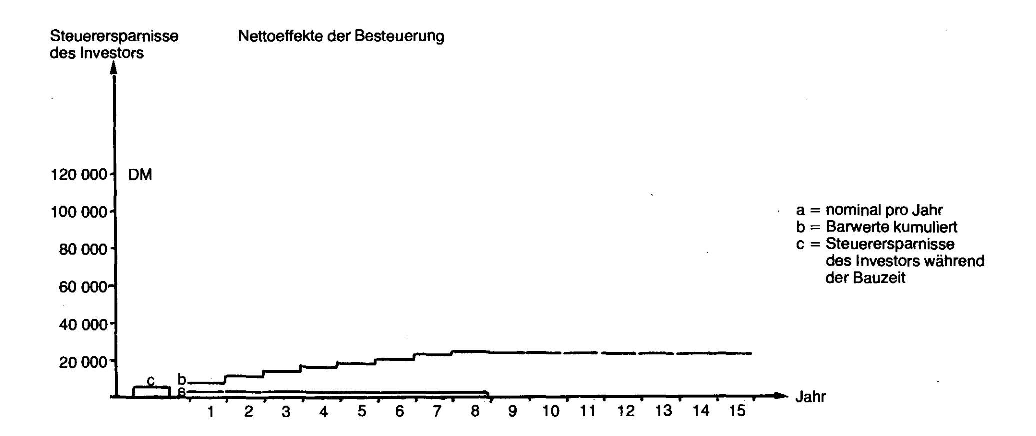
Im Beispielfall entstehen Entlastungswirkungen beim Erwerber ausschließlich durch § 7 b EStG.



3.5.4 Nettoeffekt der Besteuerung

Bei niedrigen Finanzierungsnebenkosten und mittlerem Steuersatz des Investors fällt der Barwert der Steuererparnisse in einer Größenordnung von 25 000 DM an.

[1] Dieser Modellfall ist vergleichbar auch für Investoren, die außerhalb von Verdichtungsregionen einfache Einfamilienhäuser errichten. Diese Fälle treten häufig auf.



3.6 Vergleich: Das vollständig und das teilweise selbstgenutzte Gebäude

Die Gegenüberstellung der Wirkungen der „Pauschalbesteuerung" (Anwendung bei eigengenutzten Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen) und der „Normalbesteuerung" (Anwendung bei teilweise eigengenutzten Zweifamilienhäusern und anderen Gebäuden) zeigt strukturelle Unterschiede auf, die sich anhand weniger Kennziffern aus den vorangegangenen Modellrechnungen veranschaulichen lassen:

Belastung des Eigennutzer-Investors mit Wohnausgaben

Rahmenbedingungen und Investoren / Entlastungswirkungen	Belastung des Nettoeinkommens durch Wohnausgaben bei (teilweise) eigengenutzten Gebäuden	
	1. Periode	
	ohne	mit
	fiskalischen/m Nettoeffekt	
Normalbesteuerung [1])		
„Mittleres Einkommen" (S. 32)	76 %	55 %
„Hohes Einkommen" (S. 34)	54 %	30 %
Pauschalbesteuerung [2])		
„Mittleres Einkommen" (S. 37)	78 %	70 %
„Selbsthilfeinvestor" (S. 38)	51 %	33 %
„Eigentumswohnungs-Käufer" (S. 40)	28 %	23 %

[1]) teilweise selbstgenutztes Wohneigentum
[2]) selbstgenutzte Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen

Die Entlastungswirkungen der „Normalbesteuerung" liegen in den dargestellten Modellrechnungen mit einer Größenordnung von 15 bis 24 Prozentpunkten des Nettoeinkommens in der ersten Periode erheblich über den Effekten der „Pauschalbesteuerung". Dort betragen sie fünf bis zehn Prozentpunkte.

Bei planmäßiger Selbsthilfe sowie relativ hohem Eigenkapital (z. B. in Form eines bereits vorhandenen Grundstücks) ist selbst bei niedrigem Einkommen der Erwerb eines Einfamilienhauses (im Rahmen der Pauschalbesteuerung) möglich (vgl. S. 38). Diese Voraussetzungen sind insbesondere in eher ländlichen Regionen anzutreffen. Dies erklärt auch, daß in diesen Gebieten die Eigentumsquote vergleichsweise hoch ist.

Bei einem Eigentums-Nachfrager mit einem Einkommen von 75 000 DM und niedrigem Eigenkapitalanteil reicht die Entlastungswirkung der *Pauschalbesteuerung* (inkl. § 7 b EStG) in Hochkosten-Regionen dagegen nicht aus, um ein Einfamilienhaus zu erwerben, (S. 37).

Der *„Eigentumswohnungs-Käufer"* kann bei den gegebenen Annahmen zu Einkommen und Eigenkapitalausstattung in einer Hochkosten-Region als Eigentumsnachfrager auch bei der begrenzten Wirkung der Pauschalbesteuerung zum Zuge kommen, ohne daß damit eine erhebliche Belastung seines Nettoeinkommens verbunden wäre (S. 40).

Trotz der hohen Entlastungswirkungen, die sich beim Bau eines Zweifamilienhauses (Normalbesteuerung) ergeben können, wird der Erwerb dieser Form des Wohneigentums erst ab einem Bruttojahreseinkommen von ca. 75 000 DM möglich. Dies ist allerdings auch nur dann der Fall, wenn sich die Bauherren zu erheblichen Einschränkungen ihres Lebensstandards entschließen (S. 32).

Für Bauherren mit hohem Einkommen kann der Bau oder Erwerb von Zweifamilienhäusern (Normalbesteuerung) vor allem wegen der erheblichen steuerlichen Entlastungswirkungen sehr attraktiv sein. Dies insbesondere deshalb, weil der geringe Mehrkostenaufwand für die Einrichtung einer kleineren Einliegerwohnung von den erzielbaren steuerlichen Entlastungswirkungen mehr als ausgeglichen werden kann (S. 34). Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein Teil des Gebäudes vermietet sein muß.

Die Auswirkungen der Pauschal- und Normalbesteuerung lassen sich zusätzlich in Form von Net-

toeffekten pro qm Wohnfläche und Monat veranschaulichen. Hierdurch wird auch ein Vergleich mit entsprechenden Kennziffern bei Vermieter-Investoren (Abschnitt B Kapitel II) möglich.

Normal- und Pauschalbesteuerung bei Eigennutzer-Investoren (Modellrechnungen)[1]

Eigennutzer	Barwerte der Nettoeffekte der Besteuerung pro qm Wohnfläche					
	bis Periode 5		bis Periode 10		bis Periode 15	
	gesamt	pro Monat	gesamt	pro Monat	gesamt	pro Monat
Normalbesteuerung[2]						
„Mittleres Einkommen" (S. 32)	540,—	9,—	790,—	6,60	910,—	5,—
„Hohes Einkommen" (S. 34)	980,—	16,—	1 350,—	11,30	1 500,—	8,30
Pauschalbesteuerung						
„Mittleres Einkommen" (S. 37)	310,—	5,20	380,—	3,20	370,—	2,10
„Selbsthilfeinvestor" (S. 38)	140,—	2,30	180,—	1,50	180,—	1,00
„Eigentumswohnungs-Käufer" (S. 40)	240,—	3,90	320,—	2,70	310,—	1,70

[1]) Die Übersicht kann nur die strukturellen Unterschiede der Wirkungen der steuerlichen Rahmenbedingungen bei verschiedenen Bauherren deutlich machen. Dabei sind die Einzelwerte zwar abhängig von den Annahmen der Modellrechnung. Ändern sich diese, bleiben jedoch die Relationen zueinander im wesentlichen konstant (vgl. Anhang 2). Hierin liegt der Informationswert der Übersicht.

[2]) Die beiden im Rahmen der Normalbesteuerung dargestellten Modellrechnungen zum teilweise selbstgenutzten Zweifamilienhaus gehen von einer niedrigen Eigenkapitalausstattung (15%) des Investors und entsprechend hohen Werbungskosten in Form von Schuldzinsen aus. Bei höherem Eigenkapital können die Barwerte der steuerlichen Effekte deutlich niedriger liegen.

Die Beispielrechnungen für den Bereich des Eigentums machen insgesamt deutlich:

(1) Lange Entschuldungsphasen verschieben das Entstehen von steuerlichen Überschüssen aus der Einkunftsart Vermietung und Verpachtung weit in die Zukunft. Bei einem dann vorgenommenen Eigentumswechsel entstehen aus der Sicht des Staates erneut Steuermindereinnahmen.

(2) Das Nebeneinander von *„Normalbesteuerung"* und *„Pauschalbesteuerung"* für Eigennutzer-Investoren kann nach Ende der Verlustphase einen Wechsel der Besteuerungsform durch Artfortschreibung des Gebäudes (i. d. R. Zweifamilienhaus in ein Einfamilienhaus) nahelegen.

(3) Die in der öffentlichen Diskussion häufig hervorgehobene Begünstigung von Einfamilienhausbauherren (§ 7 b EStG) wird im Vergleich zu Zweifamilienhaus-Investoren stark relativiert. Die Bundesregierung hat bereits in ihrem 9. Subventionsbericht darauf hingewiesen, daß sich „u. a. wegen der stark gestiegenen Baupreise die steuerlichen Wirkungen der Normalbesteuerung und der Pauschalbesteuerung weiter auseinander entwickelt haben".

Mit der Anhebung der Abschreibungshöchstbeträge gem. § 7 b EStG um 50 000 DM sowie der Einführung einer „Kinderkomponente" für diejenigen Bauherren, die von der Abschreibung gem. § 7 b EStG Gebrauch machen, hat die Bundesregierung eine Initiative ergriffen, um auch zu einer gleichmäßigeren Behandlung steuerpflichtiger Bauherren im Eigentumssektor zu gelangen.

In der Fachdiskussion werden die steuerlichen Rahmenbedingungen von Bauherren selbstgenutzten Wohneigentums weiterhin erörtert. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 1980/81 (Drucksache 9/17, S. 157 ff.) auf diese Fragestellungen hingewiesen.

Einerseits wird vorgeschlagen, die Pauschalbesteuerung aufzuheben und damit der Normalbesteuerung generell Geltung zu verschaffen. Dies würde zu einer Gleichstellung mit Investitionen im Mietwohnungsbau führen. Durch den unbegrenzten Schuldzinsabzug würden zwar zusätzliche starke Entlastungswirkungen bei Bauherren eintreten, die ihr Wohneigentum (z. T.) selbst nutzen. Die hierdurch aus der Sicht des Staates in diesem Bereich entstehenden Steuermindereinnahmen würden aber erheblich ansteigen. Dem würden keine entsprechenden Steuermehreinnahmen gegenüberstehen, da keine Möglichkeit gesehen wird, bei der Ermittlung des Nutzungswertes eine marktgerechte Miete anzusetzen. Selbst wenn dies gelänge, stellte sich das Problem, daß die Phase der Nutzung eines entschuldeten Wohneigentums in der Regel mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zusammenfällt; bei dann sinkenden Haushaltseinkommen würden die Wohnkosten erheblich ansteigen (höhere Steuerzah-

lung aufgrund eines höher angesetzten Nutzungswertes).

Bei einer solchen Lösung (generelle Geltung der Normalbesteuerung) würden zusätzliche, positive Auswirkungen auf die Nachfrage nach Wohneigentum ausgehen.

Andererseits wird vorgeschlagen, das (teilweise) selbstgenutzte Wohneigentum als „Konsumgut" zu behandeln. Die Möglichkeit, Werbungskosten geltend zu machen sowie die Besteuerung des Nutzungswertes würden entfallen. Die Aufhebung der Nutzungswertbesteuerung brächte wegen der Vielzahl der Fälle eine beachtliche Verwaltungsvereinfachung. Es entfiele die Möglichkeit der Entlastung im Rahmen der Einnahme-/Überschußrechnung. Verluste aus Vermietung in der Investitionsphase würden nicht entstehen. Um einen ausreichenden Investitionsanreiz zu erhalten und die Vermögensbildung weiterhin zu begünstigen, müßte jedoch ein neuer Fördertatbestand (der je nach Ausgestaltung unterschiedlichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen könnte) geschaffen werden. Wie im Falle der generellen Ausdehnung der Normalbesteuerung könnten auch in diesem Fall zusätzliche, positive Auswirkungen auf eine Nachfrage nach Wohneigentum ausgehen.

Zwischen den beiden „reinen Lösungen" sind auch Mischformen denkbar.

Die verschiedenen Überlegungen haben bisher nicht einmal in der Fachdiskussion zu einem abschließenden Ergebnis geführt. Sie zeigen aber, daß beide denkbaren Wege mit einschneidenden Änderungen des bestehenden Steuerrechts verbunden wären.

Abschnitt C

Die Neubauförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaues

Kapitel I

Das Förderungssystem des sozialen Wohnungsbaues

1 Zielsetzung

Nach § 1 des II. Wohnungsbaugesetzes haben Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände den Wohnungsbau unter besonderer Bevorzugung des Baus von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung und Miete oder Belastung für die breiten Schichten des Volkes bestimmt und geeignet sind (sozialer Wohnungsbau), als vordringliche Aufgabe zu fördern. Die Förderung des Wohnungsbaus hat das Ziel, den Wohnungsmangel zu beseitigen und für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen.

Der soziale Wohnungsbau verbindet die wohnungspolitische Aufgabe der Beseitigung des Wohnungsmangels zugunsten derjenigen Wohnungssuchenden, die aus eigenen Kräften nicht zu einer ausreichenden Wohnungsversorgung kommen, mit der vermögenspolitischen Zielsetzung einer breiteren Streuung von Wohneigentum.

2 Wandel der Aufgabenstellung

Bis in die 60er Jahre hinein war der soziale Wohnungsbau auf die Beseitigung der kriegsbedingten Wohnungsnot und auf die Wohnraumbeschaffung für Flüchtlinge/Vertriebene und Zuwanderer ausgerichtet.

Nach Beseitigung der allgemeinen, kriegsbedingten Wohnungsnot blieb für die Wohnungspolitik das im Einzelfall noch schwieriger zu lösende Problem der Wohnungsversorgung einkommensschwächerer kinderreicher Familien, alleinstehender Elternteile mit Kindern, älterer Menschen und Schwerbehinderter mit besonderem Wohnungsbedarf. Die Wohnungspolitik entsprach der veränderten Aufgabenstellung und der zunehmenden Verengung des finanziellen Spielraums in den 70er Jahren durch

- Konzentration des mit hohem Subventionsbedarf verbundenen traditionellen sozialen Wohnungsbaus (1. Förderungsweg) auf den Bau von Wohnungen für enger abgegrenzte Zielgruppen
- und durch ein zusätzliches Programm für Haushalte, die aufgrund höherer Einkommen und unter Inanspruchnahme der indirekten steuerlichen Förderung mit niedrigeren direkten Subventionen in die Lage versetzt werden, Wohneigentum zu erwerben (2. Förderungsweg). Die hierdurch ausgelösten Umzugsketten kommen mittelbar auch den Zielgruppen des 1. Förderungsweges zugute.

3 Quantitative und qualitative Entwicklung

Die Zahl der geförderten Wohnungen ist von durchschnittlich 335 000 in den 50er Jahren, 231 000 in den 60er Jahren und 147 000 in den 70er Jahren auf knapp 100 000 zu Anfang der 80er Jahre zurückgegangen. Der zahlenmäßige Rückgang war von einer stetigen Vergrößerung der durchschnittlichen Wohnflächen begleitet. Während 1980 die durchschnittliche Wohnfläche in Ein- und Zweifamilienhäusern 120 m^2 betrug, lag sie in den Jahren 1960 bis 1970 erst zwischen 77 und 101 m^2. Ähnlich ist die Entwicklung bei Mietwohnungen verlaufen. Die

Förderung des sozialen Wohnungsbaues
— Bewilligungen —

	Geförderte Wohnung									
	1950/59		1960/69		1970/79		1980		1981 [1])	
	Jahresdurchschnitte									
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Wohnungen insgesamt	335 000	*100*	231 000	*100*	147 000	*100*	97 000	*100*	93 000	*100*
davon										
Eigentumswohnungen	81 000	*24*	68 000	*29*	64 000	*44*	57 000	*59*	48 000	*52*
Mietwohnungen	254 000	*76*	163 000	*71*	83 000	*56*	40 000	*41*	45 000	*48*

[1]) Vorläufiges Jahresergebnis

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Fachserie 5, Reihe 2 sowie Meldungen der Länder an das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

durchschnittliche Wohnfläche betrug 1960/70 zwischen 62 und 68 m² und erhöhte sich bis 1980 auf 83 m². Der Anteil von Eigentumsmaßnahmen hat sich in den 80er Jahren gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 1970/79 erhöht (vgl. vorstehende Tabelle).

4 Grundzüge des Förderungssystems

Die Ausgestaltung der Förderungssysteme des sozialen Wohnungsbaus nach Art und Höhe der Förderung obliegt im einzelnen den Ländern. Bei der Vielfalt der Förderungssysteme gilt jedoch folgendes Grundschema:

— Im traditionellen sozialen Wohnungsbau (l. Förderungsweg) wird durch den Einsatz öffentlicher Mittel eine langfristige „Sockelverbilligung" der Miete bzw. Belastung erreicht. Sie wird durch eine degressiv gestaffelte, befristete Förderung ergänzt. Der Bund trägt in diesem System mit seinen Finanzhilfen zur langfristigen Mietverbilligung bei.

— Im 2. Förderungsweg werden degressiv gestaffelte Aufwendungsdarlehen zur Entlastung der Eigenheimerwerber in der Phase der stärksten finanziellen Beanspruchung gewährt. Sie verstärken damit vor allem bei Familien mit Kindern die Entlastungswirkungen, die von den steuerlichen Rahmenbedingungen ausgehen.

5 Einsatz objektbezogener Subventionen zur Senkung der Belastung

Das Ausmaß der objektbezogenen Subventionierung im sozialen Wohnungsbau läßt sich am Beispiel des bayer. Förderungssystems verdeutlichen:

1. Bei der *Eigenheimförderung* im 1. Förderungsweg wird die laufende Belastung durch Einsatz öffentlicher Mittel langfristig um 6 DM je Quadratmeter/Monat und zusätzlich durch degressive Hilfen von anfänglich 2 DM je Quadratmeter/Monat (insgesamt also um anfänglich 8 DM je Quadratmeter/Monat) gesenkt.

   In dieser Weise werden in erster Linie kinderreiche Haushalte gefördert. Hinzukommen gegebenenfalls Lastenzuschüsse und Mittel aus anderen öffentlichen Kassen (etwa von den Kommunen oder aus dem landwirtschaftlichen Bereich). Im Jahr 1980 wurden ca. 13 000 Eigentumsmaßnahmen im 1. Förderungsweg gefördert.

2. Bei der Eigenheimförderung im 2. Förderungsweg wird die laufende Belastung durch Gewährung degressiv gestaffelter Aufwendungsdarlehen anfänglich um 4 DM je Quadratmeter/Monat, in Ballungszentren um 5,20 DM je Quadratmeter/Monat, gesenkt. Im Jahr 1980 wurden ca 44 000 Eigentumsmaßnahmen im 2. Förderungsweg gefördert.

3. Bei der Förderung von *Mietwohnungen* für bestimmte Zielgruppen im 1. Förderungsweg wird die nach dem Kostendeckungsprinzip ermittelte Kostenmiete durch Einsatz öffentlicher Mittel langfristig um 7,50 DM je Quadratmeter/Monat zusätzlich durch degressive Hilfen anfänglich um 2 DM je Quadratmeter/Monat gesenkt.

Hier kann bei entsprechend hohen Bau- und Bodenkosten zur Erreichung einer noch vertretbaren Anfangsmiete der Einsatz von Objektsubventionen (aus Bundes-, Landes- und Gemeindemitteln) im Ausmaß von bis zu 18 DM je Quadratmeter/Monat erforderlich sein. Der Gegenwartswert der Programmförderung betrug 1980 in München z. B. ca. 135 000 DM, er ist in „Niedrigkosten-Regionen" Bayerns wesentlich niedriger. Bei steuerpflichtigen Bauherren entstehen zusätzliche Steuerausfälle in unterschiedlicher Höhe. Insgesamt wurden 1980 ca. 33 000 Mietwohnungen im 1. Förderungsweg gefördert.

Kapitel II

Wirkungen des Förderungssystems

1 Entlastungswirkungen beim Eigenheimer

1.1 Vorbemerkungen

Im Eigenheimbau fließt die direkte Förderung unmittelbar mit den steuerlichen Wirkungen — in der Regel der Pauschalbesteuerung — beim Eigenheimer zusammen. Dabei gilt in Vereinfachung, daß Familien mit niedrigeren Einkommen, wenn sie im 1. Förderungsweg gefördert werden, eine höhere direkte Förderung, dagegen aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse eine geringere steuerliche Entlastung erhalten. Familien mit höheren Einkommen, die im 2. Förderungsweg gefördert werden, werden dagegen steuerlich stärker entlastet — insbesondere wenn die Wohnungsinvestition im Rahmen der Normalbesteuerung erfolgt.

Die zeitliche Struktur der wohnungspolitischen Instrumente ist nachstehend für den Fall der Pauschalbesteuerung im 1. Förderungsweg dargestellt:

	Bauphase	Nutzungsphase														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Einmalige Werbungskosten	x x															
AfA nach § 7 b EStG (5%) einschließlich „Kinderkomponente“		x	x	x	x	x	x	x	x							
Grundsteuer — ermäßigt		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Grundsteuer — nicht ermäßigt												x	x	x	x	x ...
Schuldzinsen (soweit vorhanden) bis zur Höhe des Grundbetrages		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x ...
Aufwendungszuschüsse																
100%		x	x	x												
75%					x	x	x									
50%								x	x	x						
25%											x	x	x			
Baudarlehen		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x ...

1.2 Modellrechnung: Eigenheim-Bauherr (Pauschalbesteuerung) im 1. Förderungsweg des sozialen Wohnungsbaus

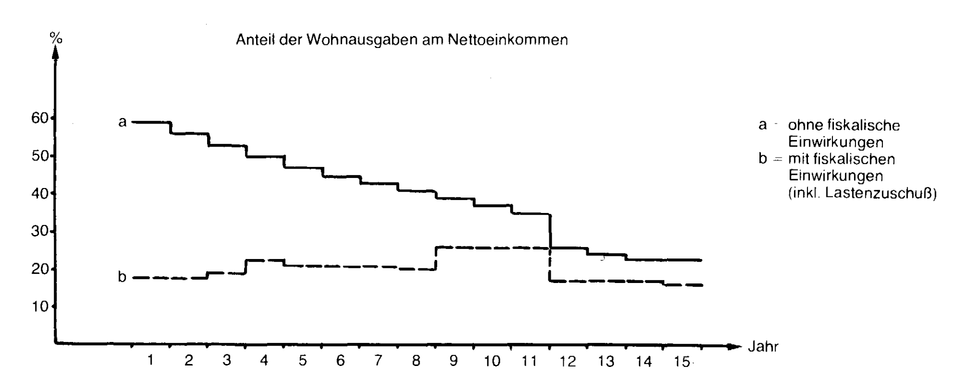
1.2.1 Annahmen zur Modellrechnung: Eigenheim-Bauherr im 1. Förderungsweg des sozialen Wohnungsbaus — Niedrigkosten-Region

Neubau eines eigengenutzten Einfamilienhauses in einer Niedrigkosten-Region im Rahmen des 1. Förderungsweges

Bruttoeinkommen des Investors (ohne Kindergeld)	35 000,— DM
Wohnfläche der Gebäudes	120 qm
Herstellungskosten des Gebäudes	216 000,— DM
Grundstückskosten	50 000,— DM
Eigenkapitalanteil	40 %
Zahl der Kinder	3
Einmalige Werbungskosten	15 000,— DM

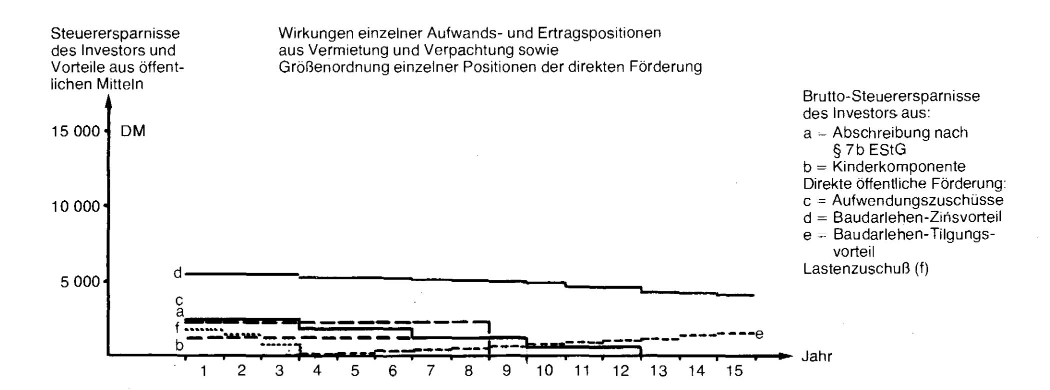
1.2.2 Anteil der Wohnausgaben am Nettoeinkommen

Der Modellfall zeigt, daß trotz des relativ geringen Einkommens niedrige Gestehungskosten und „Einsatz der öffentlichen Mittel" (einschließlich Wohngeld) eine vergleichsweise niedrige Belastung des Eigentümers durch Wohnausgaben zur Folge haben. Bei Auslaufen der Wirkung aus § 7 b EStG im 9. Jahr steigt die Belastung deutlich an, nach Tilgung der Bauspardarlehens fällt sie in der 12. Periode jedoch dauerhaft wieder ab.



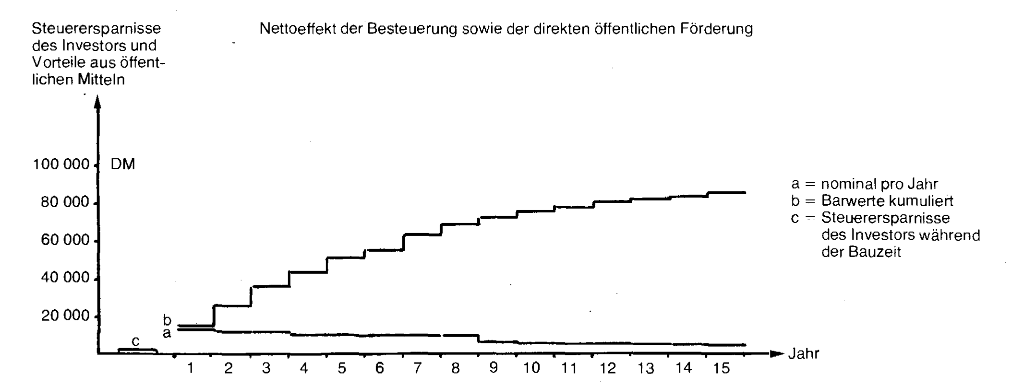
1.2.3 Wirkungen einzelner Aufwands- und Ertragspositionen aus Vermietung und Verpachtung sowie der direkten öffentlichen Förderung

Der Zinsvorteil des „öffentlichen Baudarlehens" bringt für den Investor im dargestellten Fall den deutlich größten Entlastungseffekt mit sich. Da der Zinsvorteil als Differenzbetrag zu einem Hypothekarkredit in gleicher Höhe berechnet wird, nimmt er — infolge abnehmender Zinsvorteile in der Annuität des Vergleichskredits — kontinuierlich ab. Der Tilgungsvorteil des öffentlichen Baudarlehens (konstante Tilgung in Höhe von 1 %) steigt entsprechend. Die Wirkung des Aufwendungszuschusses (Anfangsförderung hier 2,— DM pro qm förderungsfähige Wohnfläche) entspricht in den ersten drei Perioden knapp der Wirkung von § 7 b EStG einschließlich Kinderkompenente und läuft nach jeweils dreijährigen Degressionsstufen in der 12. Periode aus. In den ersten drei Jahren der Nutzung fällt — ohne Anpassung der Tarife — zusätzlich Wohngeld in Form des Lastenzuschusses an.



1.2.4 Nettoeffekt der Besteuerung sowie der direkten öffentlichen Förderung

Der Nettoeffekt der steuerlichen und direkten Instrumente beläuft sich auf ca. 85 000 DM im Barwert über 15 Jahre, wobei der steuerliche Anteil ca $^1/_4$ des Gesamtbetrages ausmacht. Die direkte Förderung hat in diesem Fall (niedriges Einkommen, Pauschalbesteuerung) für die Investitionsentscheidung das weitaus größte Gewicht.



Anmerkung:

Eine ausführliche Erläuterung des Rechenansatzes für diese Modellrechnung findet sich in Anlage 3.

2 Entlastungswirkungen beim Sozialmieter

2.1 Vorbemerkung

Für die Mietkalkulation im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau gilt sowohl für steuer- als auch nicht steuerpflichtige Bauherren das Kostenmietenprinzip. Die Kostenmieten werden mit hohen Subventionen auf eine für die Zielgruppen des sozialen Wohnungsbaus tragbare Höhe gesenkt. Im freifinanzierten Mietwohnungsbau werden die wirtschaftlichen Vorteile, die sich bei Ausnutzung des Steuersystems ergeben, z. T. in Form von verbilligten Mieten an die Mieter weitergegeben (vgl. S. 12f). Daraus ergibt sich, daß einem Einsatz objektbezogener Subventionen zur Senkung der Kostenmiete um 10 DM je m²/Monat bei einer Anfangsmiete oft nur ein Mietvorteil von 2,50 DM je m²/Monat gegenüber vergleichbaren freifinanzierten Mietwohnungen gegenübersteht. Durch die rascheren Mietsteigerungen nach Fertigstellung, die bei nicht preisgebundenen Wohnungen möglich sind, kann sich der Mietvorteil vergrößern. Bei der Wertung dieses Ergebnisses ist indessen auch zu berücksichtigen, daß der freifinanzierte Mietwohnungsbau nicht auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet ist.

Die direkte Förderung im Rahmen des 1. Förderungsweges erfolgt im allgemeinen durch eine Kombination von Baudarlehen und degressiven Aufwandssubventionen. Für die Baudarlehen werden während des Zeitraums des Abbaus der Aufwandssubventionen (hier 12 Jahre) in der Regel Verwaltungskosten von 0,5 % pro Jahr und eine Tilgungsleistung von 1 % des Anfangsdarlehens berechnet. Zeitpunkt und Höhe der frühestens nach Auslaufen der Aufwendungszuschüsse an-

schließenden Verzinsungen des Baudarlehens werden in den Ländern unterschiedlich gehandhabt. Besonders die großen Großstädte beteiligen sich an der Wohnungsbaufinanzierung in erheblichem Maße, damit trotz der hohen Baukosten (bei den an den durchschnittlichen Kostenverhältnissen orientierten Landes- und Bundesmitteln) die Bewilligungsmieten eingehalten werden können.

In der Modellrechnung wird innerhalb des Berechnungszeitraums von 15 Jahren keine Verzinsung des Baudarlehens angenommen.

Instrumente der öffentlichen Förderung (1. Förderungsweg)

	Bau-phase	Nutzungsphase 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Baudarlehen	x x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x ...
Aufwendungszuschuß																
1. Stufe		x	x	x												
2. Stufe					x	x	x									
3. Stufe								x	x	x						
4. Stufe											x	x	x			

2.2 Modellrechnung, Sozialer Mietwohnungsbau, 1. Förderungsweg, Gemeinnütziges Wohnungsunternehmen, Hochkosten-Region

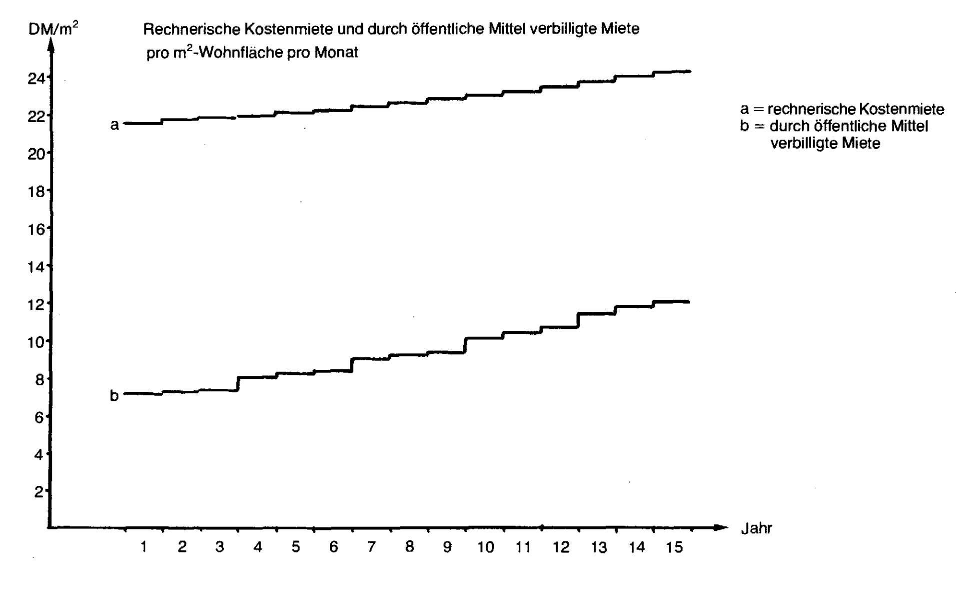
2.2.1 Annahmen zur Modellrechnung

Neubau eines mehrgeschossigen Mietwohngebäudes im Rahmen des 1. Förderungsweges

Wohnfläche pro Wohnung	80 qm
Gesamtkosten pro Wohnung	200 000,— DM
Baudarlehen	140 000,— DM
Aufwendungszuschuß (1. Jahr)	1 920,— DM
Eigenkapitalanteil	15 %
Anfangsmiete pro qm und Monat	7,25 DM

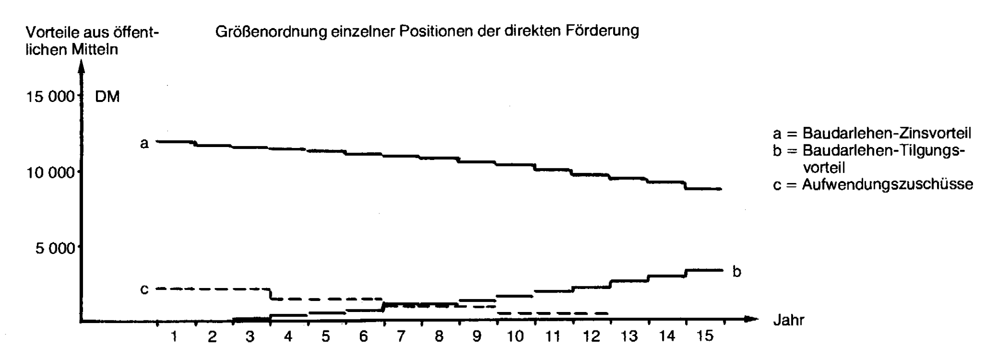
2.2.2 Rechnerische Kostenmiete und durch öffentliche Mittel verbilligte Miete

Baudarlehen und Aufwendungszuschuß verringern die Kostenmiete (gem. BV) von anfänglich ca. 22 DM auf eine Anfangsmiete in Höhe von 7,25 DM. Der Anstieg der Sozialmiete entspricht dem Abbau des Aufwendungszuschusses und der Entwicklung der Ansätze für Betriebs-, Verwaltungs- und Instandhaltungskosten.



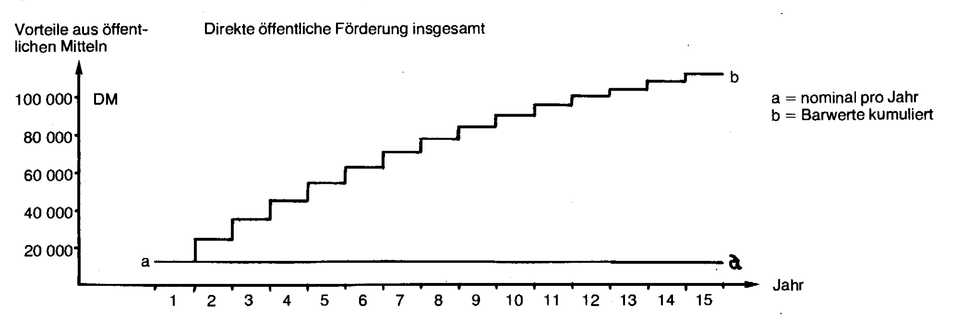
2.2.3 Größenordnung einzelner Instrumente des 1. Förderungsweges

Der Vorteil des Baudarlehens wurde als Zins- bzw. Tilgungsdifferenz zu einem sonst in gleicher Höhe erforderlichen Hypothekardarlehen ausgewiesen. Nicht erfaßt ist in dieser Darstellung der Kostensenkungseffekt, der durch geringere Finanzierungsnebenkosten in der Bauphase infolge des öffentlichen Baudarlehens in dieser Modellrechnung in einer Größenordnung von ca. 25 000 DM entsteht.



2.2.4 Nettoeffekt der Instrumente des 1. Förderungswegs

Insgesamt beläuft sich der Barwert der direkten Förderung — ohne den o. a. Kostenvorteil — bis zum 15. Jahr der Nutzung auf ca. 110 000 DM. (Bei steuerpflichtigen Bauherren im sozialen Wohnungsbau treten zusätzliche Entlastungswirkungen aus dem Steuerrecht ein).



3 Wirkungen des Kostenmietprinzips bei verschiedenen Bauherren

Die Vorschriften für die Mietkalkulation sollen sicherstellen, daß die staatlichen Subventionen dem Mieter als Adressaten der Förderung zukommen und die laufenden Aufwendungen regelmäßig voll aus der Bewirtschaftung der jeweiligen Objekte aufgebracht werden. Diese Vorschriften berücksichtigen dabei nicht, daß bei steuerpflichtigen Bauherren zusätzliche Entlastungswirkungen auftreten können. Steuerlich werden nämlich in den ersten Jahren sehr viel höhere Kosten anerkannt als nach der II. Berechnungsverordnung im Rahmen der Kostenmiete berücksichtigt werden. So wird die Abschreibung z. B. im Rahmen der II. Berechnungsverordnung nur mit 1 % der Gebäudekosten angesetzt, während steuerlich in den ersten 8 Jahren jeweils 5 % geltend gemacht werden können. Auch sind z. B. Bauzeitzinsen im Rahmen der steuerlich berücksichtigungsfähigen Kosten direkt absetzbar. Selbst wenn die Mieteinnahmen der Kostenmiete i. S. der II. Berechnungsverordnung voll entsprechen, entstehen deshalb steuerlich erhebliche Verluste in den ersten Jahren. Bei steuerpflichtigen Unternehmen, die positive Einkünfte aus anderen Mietobjekten oder anderen Einkunftsarten haben, führt das zu einer Verringerung der Steuerzahlungen in den ersten Jahren. Dies hat in einigen Ländern dazu geführt, solchen Bauherren durch knappere Bemessung der direkten Förderung höhere Kosten — oder Aufwandsverzichte abzuverlangen. Bei den gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sind aufgrund ihrer fehlenden Steuerpflicht mit dem Erwerb von Sozialwohnungen keine weiteren Vorteile in Form verminderter Steuerzahlungen für Einkommen aus anderen Quellen verbunden.

4 Bindungsfristen

Mit der hohen Subventionierung des großstädtischen Mietwohnungsbaus im 1. Förderungsweg „erkauft" sich der Staat auf sehr lange Sicht Preis- und Belegungsbindungen zugunsten einkommensschwächerer Haushalte. Diese Preisbindungen bleiben bei gemeinnützigen Wohnungsunternehmen aufgrund des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechtes noch nach der Rückzahlung der öffentlichen Mittel erhalten. Dagegen kann es für private Eigentümer und freie Wohnungsunternehmen vorteilhafter sein, die Mittel vorzeitig zurückzuzahlen, wenn der Ab-

stand der bisherigen Sozialmiete zur Marktmiete erheblich ist. Dies gilt besonders, wenn die nach § 16 Abs. 3 des Wohnungsbindungsgesetzes abgekürzte „Nachwirkungsfrist" gilt.

Der Staat deckt im Rahmen der Förderung des sozialen Mietwohnungsbaues die üblicherweise beim freifinanzierten Mietwohnungsbau in den ersten Jahren auftretenden Verluste weitgehend oder vollständig ab. Mit zunehmendem Alter der Wohnungen verringern sich die Subventionen, während die Mietvorteile und damit der sozialpolitische Nutzen des Sozialwohnungsbestands zunehmen. Dies gilt besonders in Ballungsgebieten. Es ist deshalb unklug, wenn der Staat dann auf die Verfügungsmöglichkeiten über den Sozialwohnungsbestand verzichtet, wenn er sich „sozialpolitisch zu lohnen beginnt".

In der öffentlichen Diskussion ist deshalb vorgeschlagen worden, unterschiedliche Bindungen bei verschiedenen Investoren bei der Vergabe der öffentlichen Mittel stärker zu berücksichtigen.

Exkurs:
Die Bedeutung der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft für eine sozial befriedigende Wohnungsversorgung

Die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sind die größte unternehmerische Bauherrengruppe in der Bundesrepublik. Ende 1980 gab es 1849 gemeinnützige Wohnungsunternehmen. An der Nachkriegsproduktion von 16,5 Mio. Wohnungen war diese Unternehmensgruppe mit rund 4,5 Mio. Wohnungen, also 27 %, beteiligt. Sie haben sich vor allem dem Bau von Sozialwohnungen gewidmet. Mehr als drei Viertel der Produktion der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen waren Sozialwohnungen. Insgesamt machten diese Wohnungen mehr als die Hälfte der nach dem Krieg gebauten 6,7 Mio. Sozialwohnungen aus.

Die gemeinnützigen Unternehmen sind zu einem bestimmten wirtschaftlichen und sozialen Verhalten verpflichtet. Die wesentlichen Merkmale des gesetzlich vorgegebenen Unternehmensverhaltens sind die Pflicht, Wohnungen für sozialschwache Bevölkerungsschichten zu bauen, das Selbstkostenprinzip bei der Ermittlung von Mieten, die Überwachung der Unternehmensführung durch Prüfungsverbände, die Dividendenbeschränkung der Kapitaleigner und die *dauernde* Sozialbindung des Vermögens. Zum Ausgleich für die übernommenen Pflichten genießen die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen Steuervorteile bei der Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuer.

Anfang der 90er Jahre verlieren die ersten Jahrgangsgruppen des sozialen Wohnungsbaues durch Auslaufen der planmäßigen Tilgung öffentlicher Darlehen die Bindung nach dem Wohnungsbindungsgesetz. Danach bleiben jedoch die gemeinnützigkeitsrechtlichen Bindungen für die Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bestehen. Darüber hinaus gibt es zur Zeit rund 900 000 Wohnungen der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, die nicht dem Wohnungsbindungsgesetz unterliegen, da sie nicht mit öffentlichen Mitteln gefördert wurden. Der Rückgang des sozialen Wohnungsbaus macht es erforderlich, den sozialen Wohnungsbestand stärker zu nutzen.

Vor allem im Hinblick auf das Ausscheiden von Sozialwohnungen aus den Bindungen nach dem Wohnungsbindungsgesetz durch vorzeitige Rückzahlung und planmäßige Tilgung öffentlicher Darlehen ist es erforderlich, den Wohnungsbestand der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen stärker zur Versorgung einkommenschwächerer Bevölkerungsschichten einzusetzen. In Anbetracht der gemeinnützigen Unternehmensziele wäre (über die gesetzliche Verpflichtung hinaus) eine auch stärkere Selbstverpflichtung zur Unterbringung von schwierigen Versorgungsfällen auch von den nicht kommunalen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wünschenswert.

5 Regionale Verteilung der direkten Neubauförderung

Für die regionale Verteilung des sozialen Wohnungsbaues gelten im wesentlichen folgende Feststellungen:

1. Die mit hohem Subventionsaufwand je m² Wohnfläche verbundene Förderung des Baues von Mietwohnungen im sozialen Wohnungsbau begünstigt vorwiegend die kreisfreien Städte (in erster Linie die in Ballungszentren). Hier ist die Wohnungspolitik in besonderem Maße mit Problemen der Unterversorgung bestimmter Gruppen einkommenschwächerer Haushalte konfrontiert. Die Förderung folgt dem sozialpolitisch dringenden Bedarf an zusätzlichen Wohnungen.
2. Die direkte Förderung des Baues von Eigenheimen wirkt größtenteils außerhalb der Kerne von

Im sozialen Wohnungsbau geförderte Wohnungen [1])
1980

Gebäudeart	Geförderte Wohnungen					
	insgesamt		davon in			
			kreisfreien Städten		Landkreisen	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Ein- und Zweifamilienhäuser [2])	51 120	*100*	7 900	*15,5*	43 220	*84,5*
Mietwohngebäude	36 951	*100*	23 701	*64,1*	13 250	*35,9*
Gebäude mit Eigentumswohnungen	8 405	*100*	3 941	*46,9*	4 464	*53,1*
Zusammen	96 476	*100*	35 542	*36,8*	60 934	*63,2*

[1]) 1. und 2. Förderungsweg
[2]) Einschließlich Kleinsiedlerstellen
Quelle: Fachserie 5 Bautätigkeit und Wohnen, Reihe 2 Bewilligungen im sozialen Wohnungsbau, Herausgeber Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Verdichtungsräumen. Sie folgt damit den dort für den Eigenheimbau günstigeren Rahmenbedingungen (niedrigere Grundstückskosten, günstigere Voraussetzungen für Eigenleistungen in Form von Selbst- und Verwandtenhilfe). Die direkte Eigentumsförderung in der heutigen Ausgestaltung berücksichtigt damit tendenziell zu wenig die Unterschiede in den Erwerbskosten. Bei Berücksichtigung dieser Tatsachen innerhalb des Förderungssystems könnte ein stärkerer Abbau der Wohnungsengpässe in den Ballungsräumen erreicht werden.

3. Insgesamt wurden im sozialen Wohnungsbau zwar mehr Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern als in Mehrfamilienhäusern gefördert. Dafür ist aber der Subventionsaufwand je Quadratmeter Wohnfläche bei dem auf die Stadtregionen konzentrierten Bau von Mehrfamilienhäusern wesentlich höher als bei Ein- und Zweifamilienhäusern (insbesondere des 2. Förderungsweges).

6 Die Verzahnung der objektbezogenen Förderung im sozialen Wohnungsbau mit dem Wohngeld

Nach § 46 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes haben die für das Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen obersten Landesbehörden dafür zu sorgen, daß die Objektsubventionen für den sozialen Wohnungsbau in der Weise eingesetzt werden, daß die Wohnungen nach Mieten oder Belastungen für die breiten Schichten der Bevölkerung geeignet sind. Soweit die sich danach ergebende Miete oder Belastung für den Wohnungsinhaber im Einzelfall nicht tragbar ist, wird Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz gewährt. Die Objektförderung hat dabei die Aufgabe, die notwendige Angebotsausweitung zugunsten bestimmter Zielgruppen herbeizuführen. Die ergänzende Gewährung von Individualsubventionen in Form von Wohngeld soll die mit Objektsubventionen auf ein mittleres Niveau gesenkten Mieten bzw. Belastungen auf die individuellen Einkommensverhältnisse des Einzelfalles abstimmen. Es bleibt ständige Aufgabe der Wohnungspolitik, das Ausmaß der Objekt- und Subjektsubvention so aufeinander abzustimmen, daß mit möglichst niedrigem fiskalischen Aufwand ein möglichst hoher sozialpolitischer Nutzen erreicht wird.

Nur 12 % der Mieter der bis 1965, und nur 23 % der Mieter der nach 1974 bezugsfertig gewordenen Sozialwohnungen beziehen Wohngeld. Zu diesem Anteil dürften mehrere Faktoren beitragen:

— Die im Vergleich zum Wohngeld höheren Einkommensgrenzen des sozialen Wohnungsbaues. Gerade die Einkommensgruppen in der Nähe der Einkommensgrenzen sind stark besetzt.

— Bei einem erheblichen Teil der Mieter von Sozialwohnungen handelt es sich um Fehlbeleger, die damit nicht unter die Einkommensgrenze des sozialen Wohnungsbaues fallen und vom Wohngeldgesetz nicht erfaßt werden.

— Die Sozialwohnungsmieten sind relativ günstig, so daß die Mietbelastung der Sozialwohnungsmieter geringer als die des typischen Wohngeldempfängers ist. Trotz der Erhöhung der Darlehenszinsen für die öffentlich geförderten Wohnungen wird auch in Zukunft weniger als ein Viertel der Sozialwohnungsmieter Wohngeld beziehen.

— Ein erheblicher Teil der berechtigten Haushalte nimmt den Wohngeldanspruch nicht wahr.

7 Weiterführende Anmerkungen zur Objekförderung

Die Objektförderung kann nicht in gleichem Maße wie das Wohngeld an die sich wandelnde Leistungsfähigkeit einzelner Haushalte angepaßt werden. Deshalb entstehen im Laufe der Nutzung von öffentlich geförderten Wohnungen immer wieder Situationen, in denen die Notwendigkeit der Förderung einzelner Haushalte nicht mehr besteht. Der auch für Sozialmieter geltende Kündigungsschutz schließt jedoch eine „Freimachung" der Wohnung bei Wegfall der Subventionsbedürftigkeit aus. Dies spricht dafür, die Mietobergrenzen für den öffentlichen geförderten Mietwohnungsbau von vornherein nicht zu niedrig anzusetzen. Die Degressionsstufen sollten dabei gleichzeitig maßvoll ausgestaltet werden.

Bei der Eigenheimförderung mit öffentlichen Mitteln wird die Tatsache zu Recht diskutiert, daß bei der Förderungsentscheidung nur die Einkommensverhältnisse und die Kinderzahl, nicht dagegen die Vermögensverhältnisse Berücksichtigung finden. Die Berücksichtigung der Vermögensverhältnisse ist bisher stets als nicht vollziehbar abgelehnt worden. Dies führt indessen gerade in der Eigenheimförderung in einer nicht geringen Zahl von Fällen dazu, daß derjenige, der Aufgrund seiner Vermögensverhältnisse bereits einen Startvorteil hat, zusätzlich durch die öffentliche Förderung Vorteile erhält.

Abschnitt D

Subjekt- und Objektförderung

1 Subjektförderung

Das Wohngeld dient der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens im gesamten Wohnungsbestand. Als Subjektförderung hat das Wohngeld gegenüber der Förderung des sozialen Wohnungsbaues (Objektförderung) den Vorteil, daß sich die Leistungen nicht nur im Zeitpunkt der erstmaligen Gewährung, sondern auf Dauer genauer auf die individuelle Lage der Haushalte (na-

mentlich nach Höhe des Einkommens und der Miete sowie der Größe des Haushalts) abstimmen lassen. Allerdings ist das Wohngeldgesetz noch heute durch eine Reihe von Sonderbegünstigungen für bestimmte Personengruppen (Freibeträge und Nicht-Anrechnung bestimmter Einnahmen) belastet, die auf das 1. Wohngeldgesetz zurückgehen. Insoweit wird auf Ziff. 9 des Wohngeld- und Mietenberichts 1981 (BTDrucksache 9/1242) verwiesen.

Das Wohngeld hat den Vorteil, daß es nicht nur im Zusammenhang mit dem sozialen Wohnungsbau wirkt, sondern auch bei einer großen Anzahl von Haushalten in Altbauwohnungen sowie bei Haushalten auch im Bestand des preisgünstigeren freifinanzierten Mietwohnungsbaus. Damit werden auch mögliche Probleme gemildert, die sich aus der räumlichen Konzentration einkommensschwächerer Haushalte im sozialen Wohnungsbau ergeben können.

Häufig wird die Subjektförderung auch als ein geeignetes Mittel angesehen, um über die Erhöhung der kaufkräftigen Nachfrage der Mieter das Angebot zu vergrößern. Demgegenüber ist jedoch festzuhalten, daß das Wohngeld allenfalls schwache indirekte Anstöße für den Neubau gibt, da es meist nur die Nachfrage im Wohnungsbestand, wo Durchschnittsmieten gezahlt werden, stärkt.

Das Wohngeld wird in den kommenden Jahren eine verstärkte Bedeutung erhalten. Es wird die als Folge der Zinsanhebungen auftretenden Mieterhöhungen im Sozialwohnungsbestand bei jener Minderheit der Sozialwohnungsbewohner abfangen, für die die Mieterhöhungen zu nicht tragbaren Belastungen führen. Im frei finanzierten Wohnungsbestand wird das Wohngeld dazu beitragen, zu erwartende Mietsteigerungen, soweit sie nicht tragbar sind, aufzufangen.

2 Objektförderung

Von Kritikern der Objektförderung wird u. a. die Tatsache herausgestellt, daß der Kreis der zum Bezug einer Sozialwohnung Berechtigten weit größer ist als die Zahl der Sozialwohnungen. Damit wäre die Verteilung der Vorteile, die mit dem Bezug einer Sozialwohnung verbunden sind, vom Zufall abhängig. Bei dem genannten Vergleich muß indessen beachtet werden, daß die Mehrzahl der für den Bezug einer Mietsozialwohnung Berechtigten in Altbauwohnungen oder in Eigenheimen durchaus angemessen oder sogar besser versorgt ist. Für sie besteht keine Notwendigkeit, eine Sozialwohnung anzustreben. Sie werden bei der Vergabe von Sozialwohnungen faktisch auch nicht berücksichtigt. Für bisher unzureichend untergebrachte Haushalte, die am freien Markt ohne Chance sind, ist gerade unter den heutigen Wohnungsmarktverhältnissen in bestimmten Großstädten die Zuweisung einer Sozialwohnung aus dem Bestand oder aus dem Neubau in der Regel die einzige Möglichkeit zur angemessenen Wohnungsversorgung. Das setzt allerdings entsprechende Einwirkungsmöglichkeiten der örtlichen Stellen auf die Verfügung über freiwerdende oder erstmals zu vermietende Sozialwohnungen voraus.

Dem hat der Gesetzgeber durch die Ermächtigung in § 5a des Wohnungsbindungsgesetzes entsprochen. Danach sind die Landesregierungen ermächtigt, für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf zu bestimmen, daß Sozialwohnungen nur solchen Haushalten zur Verfügung gestellt werden, die von den zuständigen Stellen — i. d. R. von den kommunalen Wohnungsämtern — benannt werden. Von dieser Ermächtigung haben die Länder Bayern, Berlin, Hamburg und Hessen Gebrauch gemacht. In Nordrhein-Westfalen können die Städte zumeist auf vertraglich ausbedungene Belegungsrechte zurückgreifen.

Dem Vorteil der größeren Treffsicherheit des Wohngeldes steht also bei der Objektförderung der Vorteil der Möglichkeit der Wohnungszuteilung an solche Haushalte gegenüber, die am freien Markt trotz Wohngeld kaum zum Zuge kommen.

Nur mit der Förderung von Sozialmietwohnungen sind neue Belegungsrechte verbunden. Nur sie ermöglicht eine räumliche Steuerung der Wohnungsbautätigkeit. Damit lassen sich Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten, aber auch städtebauliche Problemgebiete erreichen.

Als ein wesentlicher Mangel der Objektförderung wurde es bisher angesehen, daß sich die Mieten an den historischen Kosten orientieren und sich daraus eine Verzerrung der Sozialwohnungsmieten ergibt. Sie kann jedoch durch eine entsprechend differenzierte Höherverzinsung öffentlicher Baudarlehen bei den bisher noch relativ billigen älteren Sozialwohnungen weitgehend abgebaut werden. Von dieser Möglichkeit ist schon wiederholt Gebrauch gemacht worden. Einen weiteren Schritt in diese Richtung sieht das als Bestandteil des 2. Haushaltsstrukturgesetzes erlassene Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen vor.

Dieses Gesetz hat gleichzeitig die Grundlage für die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe in Gemeinden mit mehr als 300 000 Einwohnern und deren Umland geschaffen. In der Förderung des sozialen Wohnungsbaus sind einige Länder schon in den letzten Jahren dazu übergegangen, von vornherein periodische Einkommensüberprüfungen vorzusehen, die ggfs. zu einer Verringerung des Ausmaßes der Subvention führen. Mit dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen ist für die lange diskutierten Strukturprobleme des Sozialwohnungsbestandes „Mietenverzerrung" und „Fehlsubventionierung" eine von Bund und Ländern ebenso wie von allen im Bundestag vertretenen Parteien getragene Lösung gefunden worden.

Die Gesamtheit der Maßnahmen führt, soweit die Landesregierungen von den Ermächtigungen Gebrauch machen, zu einer Annäherung der Sozialmieten an die Mieten des preisgebundenen Wohnungsbestandes. Insoweit wird der Kritik an der mangelnden Entsprechung von Mietvorteilen und Einkommen bzw. Bedürftigkeit bei den langjährigen Mietern von Sozialwohnungen weitgehend der Boden entzogen. Die Vorteile einer Versorgungsreserve für

die am Markt benachteiligten Haushalte bleiben erhalten.

Der soziale Wohnungsbau wird vielfach kritisiert wegen der hohen Kosten. Diese gelten als wesentlich durch das Förderungssystem bedingt. Es wird davon ausgegangen, daß die Wohnungsunternehmen kein Interesse haben, niedrigere Bau- und Erwerbskosten auszuweisen, da die Förderung die Differenz zwischen den Bewilligungsmieten und den auf der Grundlage relativ hoher Bau- und Erwerbskosten ermittelten Kostenmieten nach der Zweiten Berechnungsverordnung ausgleiche. Diese Kritik ist jedoch angesichts der heutigen Förderungspraxis vielfach nicht mehr berechtigt. Den Unternehmen werden häufig hohe Aufwandsverzichte sowie Verzichte bei den anzurechnenden Kosten abverlangt. Geringere Bau- und Erwerbskosten führen zu entsprechend niedrigeren Verzichten bei den Unternehmen, so daß sie bei dieser Förderungspraxis ein Interesse an Kosteneinsparungen haben. Diese Förderungspraxis ist jedoch noch nicht in allen Ländern sowie bei allen Bewilligungsstellen üblich. Grundsätzlich werden deshalb noch weitere Möglichkeiten gesehen, durch den Wettbewerb um Förderungsmittel zwischen Wohnungsunternehmen ihr Interesse an Kosteneinsparungen zu erhöhen. Allerdings bleibt anzumerken, daß auch mit dem freifinanzierten Wohnungsbau als Alternative zum öffentlich geförderten Wohnungsbau erhebliche Kosten, so z. B. aus steuerlichen Gründen im Rahmen des Bauherrenmodells, verbunden sein können.

Abschnitt E

Bestandspolitik

1 Die Veränderung der Struktur des Bauvolumens

Seit 1973 ist eine starke Zunahme der Modernisierungs- und Instandsetzungstätigkeit im Wohnungsbestand festzustellen. Während das nominale Neubauvolumen erst 1978 mit 65 Mrd. DM wieder den Stand von 1973 erreicht hat, stiegen die Bauleistungen an bestehenden Gebäuden in dieser Zeit um über 70% von 17 Mrd. DM auf 29 Mrd. DM an. Der Anteil am Bauvolumen verschob sich dementsprechend zugunsten des Wohnungsbestandes von 21% im Jahre 1971 auf über 32% im Jahre 1980.

Begünstigt wurde die Entwicklung durch eine verstärkte Nachfrage nach älteren, modernisierten Wohnungen sowie durch günstigere Rahmenbedingungen im Steuerrecht sowie durch das Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz. Die steuerlichen Vorteile spielen dabei eine entscheidende Rolle.

2 Steuerentlastung bei Maßnahmen zur Erhaltung und Modernisierung

a) Der steuerliche Rahmen bei teilweise oder vollständig vermieteten Zwei- und Mehrfamilienhäusern

Durch *Abschreibungen* werden die durch Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen verursachten nachträglichen Herstellungskosten auf mehrere Jahre verteilt — entweder auf die voraussichtliche Nutzungsdauer (lineare Abschreibung) oder erhöht, wie z. B. zehn Jahre bis zu je 10% nach § 82a EStDV. *Erhaltungsaufwand* kann dagegen entweder im Jahr des Entstehens in vollem Umfang oder gem. § 82b EStG verteilt auf zwei bis fünf Jahre abgesetzt werden.

Das Ausmaß der steuerlichen Entlastung ist somit entscheidend davon abhängig, ob die Kosten einer Modernisierungs- oder Instandsetzungsmaßnahme steuerlich dem Erhaltungsaufwand oder den Herstellungskosten zugerechnet werden.

Die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes hat in den vergangenen Jahren die Grenze zwischen Herstellungs- und Erhaltungsaufwand ständig in Richtung Erhaltungsaufwand verschoben, so daß heute davon auszugehen ist, daß die bei Modernisierung einer Wohnung anfallenden Kosten grundsätzlich als Erhaltungsaufwand gelten.

Abweichend hiervon sind Aufwendungen, die im Anschluß an die Anschaffung eines Gebäudes innerhalb von drei Jahren gemacht werden (anschaffungsnahe Aufwendungen), als Herstellungskosten zu behandeln, wenn sie im Verhältnis zum Kaufpreis hoch sind und durch die Aufwendungen das Wesen des Gebäudes verändern, der Nutzungswert erheblich erhöht oder die Nutzungsdauer erheblich verlängert wird (vgl. EStR 1981 Abschn. 157, Abs. 5).

b) Der steuerliche Rahmen für Bestandsinvestitionen bei selbstgenutzten Wohngebäuden (§ 21a EStG)

Bei Eigentümern selbstgenutzter Wohnobjekte ist der Erhaltungsaufwand durch die pauschalierte Nutzungswertbesteuerung nach § 21a EStG abgegolten. Aufwendungen für bestimmte Modernisierungsmaßnahmen können nach § 82a Abs. 3 EStDV — als Werbungskosten auf zehn Jahre verteilt — abgesetzt werden.

Insgesamt hat auf Grund der Finanzrechtsprechung die Bedeutung des § 82a EStDV abgenommen. Sie liegt heute im wesentlichen nur noch im Bereich der Modernisierungsmaßnahmen in eigengenutzten Wohnobjekten sowie des anschaffungsnahen Aufwands.

Die gleiche Feststellung gilt auch für die speziellen Abschreibungsvergünstigungen der §§ 82g und 82i EStDV, mit denen „Modernisierungsmaßnahmen" begünstigt werden sollen, die im Zuge von städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahmen oder zur Erhaltung historisch wertvoller Gebäudesubstanz vorgenommen werden.

3. Direkte Förderung der Modernisierung

Die Instandsetzung von Wohnungen und deren Anpassung an gestiegene Ansprüche ist in erster Linie Angelegenheit des Eigentümers. Nur dort, wo Investitionen dem Eigentümer nicht ausreichend rentierlich erscheinen oder wo die Miete oder Belastung auf ein für „breite Schichten der Bevölkerung" erträgliches Niveau gesenkt werden soll, versucht der Staat mit Förderungsmitteln gezielt Investitionen anzuregen. Seit 1974 wurde die Modernisierung von Wohnungen, seit 1978 auch die Durchführung von Energiesparmaßnahmen in gemeinsamen Programmen von Bund und Ländern gefördert. Ab 1983 sind keine Finanzhilfen des Bundes für die Modernisierungsförderung vorgesehen. Für ein Anschlußprogramm zur Energiesparförderung hat die Bundesregierung den Ländern ein Angebot unterbreitet. Die Verhandlungen über dieses Angebot sind noch nicht abgeschlossen.

4 Wohnungsmodernisierung durch Mieter

In den 70er Jahren ist nicht nur eine verstärkte Modernisierungs- und Instandsetzungstätigkeit durch die Eigentümer festzustellen gewesen, sondern auch eine verstärkte Modernisierungsaktivität von Mietern. Nach der Wohnungsstichprobe 1978 haben im Verlauf der vorangegangen fünf Jahre fast 1,4 Mio. Mieter ihre Wohnungen auf eigene Kosten verbessert.

Seit 1. Januar 1982 können Mieter bei der Finanzierung der Modernisierung ihrer Wohnung Bausparverträge prämien- bzw. steuerunschädlich einsetzen. In diesem Zusammenhang hat der Bundesminister der Justiz eine Mustervereinbarung vorgelegt, die eine ausgewogene Regelung der beiderseitigen Rechte und Pflichten für den Fall der Mietermodernisierung enthält.

5 Der Erwerb von Wohnungen aus dem Bestand

5.1 Marktentwicklungen

Die 1977 vorgenommene Ausdehnung der Abschreibungsmöglichkeiten nach § 7b EStG sowie die entsprechende Ausdehnung der Grunderwerbsteuerbefreiung auf den Erwerb von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Eigentumswohnungen aus dem Bestand hat die Nachfrage nach Altbauwohnungen weiter verstärkt. Bereits heute findet der § 7b EStG auf annähernd so viele Erwerbsfälle wie auf Neubaufälle Anwendung.

Die verstärkte Nachfrage nach Bestandswohnungen ist auf eine Anzahl von Gründen zurückzuführen. So hat der Altbaubestand in den Innenstädten bei vielen Haushalten an Wertschätzung gegenüber dem Wohnen in Neubausiedlungen gewonnen (Wohnform, Energiepreisentwicklung, zentrale Lage). Aber auch die Gestaltungsmöglichkeit im Steuerrecht sowie hohe, in kurzer Frist anfallende Wertsteigerungen haben dazu beigetragen, daß sich die Haltedauer von Wohnungen tendenziell verkürzt hat.

Das Motiv Wertsteigerungen zu realisieren dürfte also mit dazu beigetragen haben, daß heute mehr Vermögensanleger auch im Miethausbestand die erworbenen Objekte nach einiger Zeit weiterveräußern, um dann die realisierten Gewinne erneut anzulegen. Dieses Verhalten wird durch die auf S. 53 genannten hohen Absetzungsmöglichkeiten bei Modernisierungsinvestitionen sowie durch die Möglichkeit, bei der Wiederanlage realisierter Gewinne Abschreibungen auf den höheren Anschaffungswert vorzunehmen, begünstigt.

Aus fiskalischer und wohnungspolitischer Sicht sind allein aus Gründen der Steuerersparnis begründete Transaktionen unerwünscht. Einerseits wird die nach der Verlustphase zu erwartende Besteuerung der Ertragsphase vermieden.

Andererseits können erfahrungsgemäß bei Eigentümerwechseln die Mieter — trotz eines umfassenden Mieterschutzes — beunruhigt und verunsichert werden. Wohnungspolitisch erwünscht sind deshalb Vermieter, die auch Interesse an einer dauerhaften, auf Erhaltung angelegten Bewirtschaftung der Mietwohnungen haben. Es liegen keine Anzeichen dafür vor, daß sich bei „Umschichtung" die Bewirtschaftung des Mietwohnungsbestandes verbessert. In den allein aus Steuergründen ausgelösten Transaktionen werden Unternehmerleistungen gebunden.

Hinweise über den spürbar erweiterten Umfang der Eigentumswechsel im Wohnungsbestand geben die Jahresberichte der Gutachterausschüsse verschiedener Großstädte.

1. Seit 1975 ist eine gegenüber unbebauten Grundstücken überproportionale Umsatzsteigerung der bebauten Grundstücke insgesamt, z. B. in München, Köln und Stuttgart, zu verzeichnen.

   In Köln und Stuttgart lagen die Verkäufe bebauter Wohngrundstücke im Zeitraum 1978/79 um 30% über dem Niveau von 1975/76.

   In Köln haben sich die Verkäufe von Wohnungen aus dem Althausbestand seit 1976 mehr als verdoppelt. Besonders deutlich nahmen die Verkaufsfälle in den innerstädtischen Gebieten zu. Im Zeitraum 1976 bis 1980 wurden 10 bis 13% aller Altbauwohnungen im Kölner Innenstadtbereich verkauft. Gleichzeitig ging die Bautätigkeit in Köln auf etwa die Hälfte des Standes von 1976 zurück.

2. Seit 1979/80 sind als Reaktion auf die steigende Nachfrage deutliche Preissteigerungen eingetreten.

   Der Preisbericht 1980 des Stuttgarter Gutachterausschusses belegt diese Entwicklung:

   Für Grundstücke mit einem Mitte der 30er Jahre erbauten Mehrfamilienhaus wurden Ende der 70er Jahre durchschnittlich 2 200 DM pro qm Wohnfläche gezahlt. Gegenüber 1976 bedeutet dies eine Steigerung um rd. 80%.

   Trotz dieser hohen Steigerungsraten beträgt der durchschnittliche Preisvorteil gegenüber Neubauwohnungen z. B. in Köln immer noch rd. 700 DM pro qm Wohnfläche. Auch dies trägt dazu bei, daß die Nachfrage weiterhin sehr bestandsorientiert bleibt.

5.2 Der steuerliche Rahmen für den Erwerb von Wohnraum aus dem Bestand

Durch die Kombination von Erwerb und anschließend hohen Modernisierungsinvestitionen können spürbare Entlastungs- und Förderungseffekte eintreten. In diesem Zusammenhang spielen die Regelungen gem. §§ 82 a und b EStDV eine besondere Rolle.

In den nachfolgenden Abschnitten werden die Wirkungen des Steuerrechts, die beim Kauf von „Gebrauchtwohnungen" bei anschließender Modernisierung auftreten, dargestellt.

In schematischer Übersicht ergeben sich für diese Investitionen folgende Rahmenbedingungen:

a) im Rahmen der Pauschalbesteuerung

	Bauphase	Nutzungsphase 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Einmalige Werbungskosten	x x															
AfA nach § 7b EStG (5%) einschließlich „Kinderkomponente"		x	x	x	x	x	x	x	x							
AfA nach § 82 a EStDV		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
Grundsteuer, nicht ermäßigt		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x ...
Schuldzinsen (soweit vorhanden bis zur Höhe des Grundbetrages)		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x ...

b) im Rahmen der Normalbesteuerung

	Bau-phase	Nutzungsphase 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
AfA nach § 7b EStG																
5 %/2 %		x	x	x	x	x	x	x	x							
(Restwert) 2,5 %										x	x	x	x	x	x	x...
oder																
AfA nach § 7.4 EStG (2 %)		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x...
AfA nach § 82a EStDV		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x					
§ 82b EStDV[1])		x	(x)	(x)	(x)	(x)										
Schuldzinsen	x x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x...
Andere Werbungskosten	x x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x...
Grundsteuer, nicht ermäßigt		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x...

[1]) Verteilung des Erhaltungsaufwandes auf 2 bis 5 Jahre möglich.

Beispielhaft wird in folgender Modellrechnung ein Erwerbsfall im Rahmen der Pauschalbesteuerung dargestellt.

5.3 Modellrechnung Erwerber; Eigennutzer (Pauschalbesteuerung)

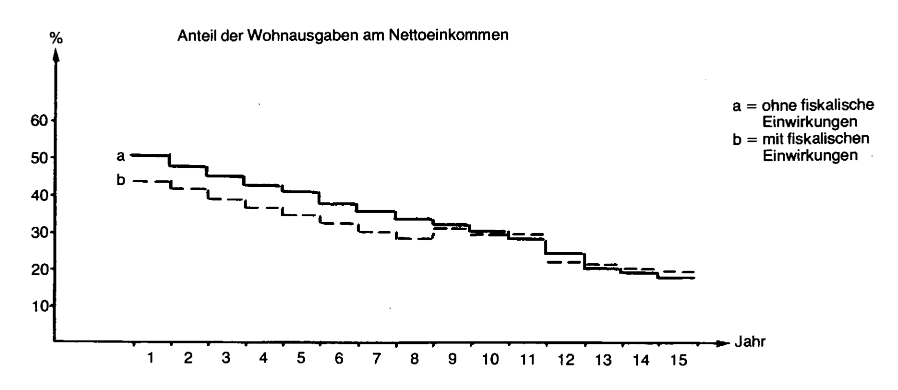
5.3.1 Annahmen zur Modellrechnung Einfamilienhauserwerber mit mittlerer Modernisierungsinvestition in einer Niedrigkosten-Region

1-Familienhaus-Kauf mit Modernisierung

Bruttoeinkommen des Investors (ohne Kindergeld)	50 000,— DM
Wohnfläche	130 qm
Kaufpreis (Gebäude)	150 000,— DM
Grundstückskosten	60 000,— DM
Modernisierungskosten	50 000,— DM
Eigenkapitalanteil (bezogen auf Gesamtkosten)	40 %
Zahl der Kinder	2
Einmalige Werbungskosten	12 000,— DM

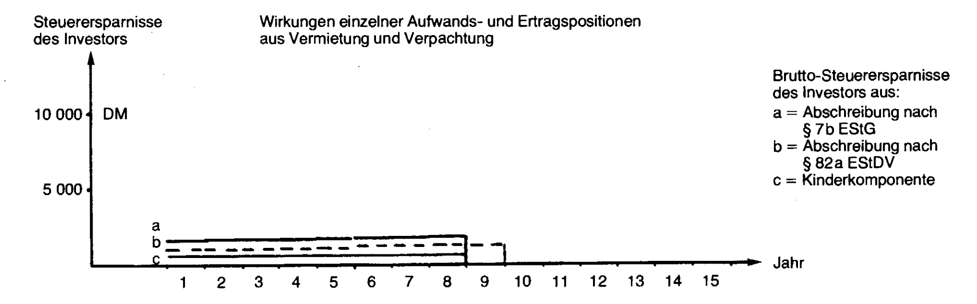
5.3.2 Anteil der Wohnausgaben am Nettoeinkommen

Durch die steuerlichen Rahmenbedingungen wird im Modellfall die Anfangsbelastung des Investors von zunächst rd. 51 % auf 44 % des Nettoeinkommens gesenkt. Im Zeitablauf verringert sich die Belastung auf rd. 30 % im 7. und ca. 20 % im 15. Jahr der Nutzung.



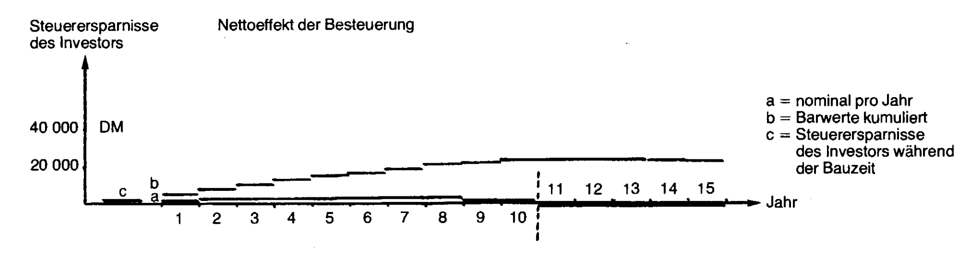
5.3.3 Wirkungen einzelner Aufwands- und Ertragspositionen aus Vermietung und Verpachtung

Da die Modernisierungsinvestition ein Drittel des Gebäudepreises ausmacht, liegen die steuerlichen Wirkungen nach § 82a EStDV (Herstellungsaufwand) unter den Entlastungswirkungen gem. § 7b EStG. Allerdings wirken sie über zehn Jahre, während § 7b EStG (inkl. „Kinderkomponente") bereits nach dem 8. Jahr ausläuft.



5.3.4 Nettoeffekte der Besteuerung

Im Modellfall sind die steuerlichen Wirkungen relativ gering. Sie erreichen in einem 10-Jahres-Zeitraum eine Summe von rd. 22 000 DM (Barwert).



5.4 Erwerb von (teilweise) vermietetem Wohneigentum aus dem Bestand (Normalbesteuerung)

Der in der vorangegangenen Modellrechnung dargestellte Fall des Erwerbs einer Gebrauchtwohnung ist nur mit vergleichsweise geringen steuerlichen Entlastungseffekten verbunden. Dieses Ergebnis folgt aus der Kombination von Annahmen: Vollständig selbstgenutztes Gebäude (Pauschalbesteuerung), relativ niedriger Kaufpreis, begrenzter Modernisierungsaufwand, mittlere Eigenkapitalausstattung und ein Steuersatz des Erwerbers, der weitgehend in der Nähe der unteren Proportionalzone liegt.

Vergleichsrechnungen mit nur teilweise selbstgenutzten sowie vermieteten Gebäuden (Normalbesteuerung), höheren Kaufpreisen (städtische Objekte), umfassenden Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen, niedriger Eigenkapitalfinanzierung und einem Steuersatz des Erwerbers in der oberen Proportionalzone führen zu steuerlichen Entlastungseffekten größenordnungsmäßig bis zum 8fachen der dargestellten Rechnung.

Abschnitt F

Die Bausparförderung

1 Zielsetzung

„Zur Schaffung von Einzeleigentum sollen Sparwille und Bereitschaft zur Selbsthilfe angeregt werden." Diese Zielbestimmung der Wohnungsbauförderung nach § 1 des II. WoBauG hat seine Konkretisierung namentlich in der Bausparförderung nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz gefunden. Das Wohnungsbau-Prämiengesetz zielt daher im Gegensatz zur Steuerbegünstigung (des Vorsorgesparens) nach § 10 EStG auf Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen.

2 Das Bausparsystem

Während die angelsächsischen Bausparkassen — wie alle Kreditinstitute — zwischen Kapitalangebot und Kapitalnachfrage marktmäßig vermitteln, sind im deutschen Bausparsystem die Bausparer jeder Bausparkasse zu Zweckspargemeinschaften zusammengeschlossen. Nur derjenige Bausparer erhält ein niedrig verzinsliches, nachrangiges Bauspardarlehen, der im allgemeinen über einen längeren Zeitraum Vorsparleistungen für die Gemeinschaft der Bausparer erbracht hat. Der vom Bausparer abgeschlossene Bausparvertrag regelt Ansparleistung und das nach Zuteilung auszuzahlende Bauspardarlehen.

3 Bedeutung des Bausparens für die Finanzierung des Wohnungsbaues und der Wohnungsmodernisierung

Die Bausparkassen haben sich zu einer der wichtigsten Stützen der Wohnungsbaufinanzierung entwikkelt. Dazu haben der weitverbreitete Wunsch nach Wohneigentum und die Bereitschaft zu Vorsparleistungen in einem Bausparkollektiv für den Erwerb von Wohnungsvermögen beigetragen. Die staatliche Förderung des Bausparens hat die Entwicklung des Bausparens begünstigt.

Die Auszahlungen der Bausparkassen für den Wohnungsneubau (einschließlich der nach Zuteilung ausgezahlten Ansparguthaben) machten 1980 mit 26,5 Mrd. DM rd. 45 % der von allen Kapitalsammelstellen für den Wohnungsneubau ausgezahlten Mittel aus. Die Bausparsummen der noch nicht zugeteilten Bausparverträge erreichten Ende 1980 insgesamt knapp 500 Mrd. DM. Die jährlichen Spargeldeingänge (ohne Zinsgutschriften und Wohnungsbauprämien) lagen in den vergangenen Jahren über 27 Mrd. DM.

Der weitaus überwiegende Teil der Bausparverträge dient der Finanzierung des Baus und des Erwerbs eines Eigenheims oder einer Eigentumswohnung. Daneben haben in den letzten Jahren die Instandsetzung und Modernisierung von Wohngebäuden (einschließlich von Maßnahmen der Heizenergieeinsparung) als Verwendungszweck an Bedeutung gewonnen. Durch die Möglichkeit, daß Bausparverträge steuer- und prämienunschädlich auch von Mietern zur Modernisierung ihrer gemieteten Wohnung eingesetzt werden können, gewinnen Bausparverträge für die Sicherung privaten Mietwohnungsraums eine zusätzliche Bedeutung.

4 Die wohnungspolitische Bedeutung des Bausparens

Die Bedeutung des Bausparens hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage zur Bausparförderung (BT-Drucksache 8/3473) im einzelnen hervorgehoben.

Die Bausparförderung hat in den vergangenen Jahrzehnten dazu beigetragen, auch Bezieher kleinerer und mittlerer Einkommen an den Erwerb von Wohneigentum heranzuführen. Junge Menschen werden durch die Bausparförderung dazu angeregt, regelmäßige Vorsparleistungen für den Erwerb von Wohneigentum zu erbringen. Insgesamt wird das Sparziel „Wohneigentum“ durch die Bausparförderung zusätzlich aufgewertet.

Dieses Sparziel führt zu Sparleistungen, die im Durchschnitt weit höher sind als die Sparleistungen in anderen Bereichen, da die Sparprozesse, sind sie einmal begonnen, über sehr lange Zeit laufen. Außerdem wird intensiv gespart. So beginnen nach einer Studie von Infratest im Auftrag des BMBau die Wohnungseigentumserwerber im Durchschnitt sieben Jahre vor Wohnungseigentumserwerb mit dem Bausparen. Die langandauernden und hohen Sparleistungen führen dazu, daß der Bausparanteil (angesparte Bausparguthaben, Bauspardarlehen) an der Gesamtfinanzierung rd. ein Drittel ausmacht. Neben dem hohen sonstigen Eigenkapital bewirkt das, daß der Anteil der Hypothekendarlehen von Kreditinstituten an der Gesamtfinanzierung relativ niedrig ist. Es wird auch erheblich nachgespart.

In wievielen Fällen die konkrete Entscheidung für den Erwerb von Wohneigentum durch die Bausparförderung ausgelöst wird, kann nicht schlüssig ermittelt werden. Investitionsentscheidungen im Wohnungsbau werden nicht isoliert auf der Grundlage der Bewertung nur eines Instruments getroffen. Vergleicht man die finanziellen Vorteile der Förderung des Bausparens mit anderen Instrumenten, die den Investor während der Bauzeit oder der Nutzung entlasten, kommt der Förderung des Bausparens weniger Gewicht zu. Dem steht allerdings die Tatsache gegenüber, daß das Bausparen viele Investoren erst an die Investitionsentscheidung heranführt. Für die Bausparförderung gilt in besonderem Maße die Feststellung, daß sich bei ihrer Beurteilung Anstoß- und Zusatzeffekte nicht von Mitnehmereffekten trennen lassen.

Nicht zuletzt dank der Bausparförderung haben die Bausparkassen einen relativ gleichmäßigen Zufluß von Ersparnissen zu verzeichnen. Ihr geschlossenes Finanzierungssystem ist an sich von den Schwankungen am Kapitalmarkt weitgehend unabhängig. Daher sind auch ihre Darlehenszusagen in der Vergangenheit weniger von konjunkturellen Entwicklungen beeinflußt gewesen. Damit übt die Bausparfinanzierung auf den Ablauf der Wohnungsbaukonjunktur einen stabilisierenden Einfluß aus; sie trägt zur Verstetigung der Beschäftigung der Arbeitskräfte im Baubereich und der Ausnutzung der Produktionskapazitäten bei.

5 Einschränkung der Bausparförderung

Mit dem am 1. Juli 1981 in Kraft getretenen Subventionsabbaugesetz (BGBl. I, S. 537) ist die allgemeine Sparförderung für Neuverträge sowie die Doppelförderung von vermögenswirksamen Leistungen beseitigt und die Bausparförderung eingeschränkt worden. Ab 1. Januar 1982 erhalten die Bausparer für ihre prämienbegünstigten Einzahlungen nur noch eine Prämie von 14 %; der Kinderzuschlag in Höhe von 2 % je Kind ist unverändert geblieben. Die Festlegungsfrist wurde von sieben auf generell zehn

Jahre verlängert. Durch das Zweite Haushaltsstrukturgesetz vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I, S. 1523) ist die Arbeitnehmersparzulage von bisher 30 % für Anlagen zur Förderung des Wohnungsbaus und Produktivkapitalbeteiligungen auf 23 %, für alle anderen Anlageformen auf 16 %, gekürzt worden.

6 Räumliche Wirkungen der Bausparförderung

Da die Bausparfinanzierung in erster Linie dem Erwerb von Wohneigentum dient und die Zugangsschranken für den Erwerb von Wohneigentum mit zunehmender Verdichtung der Besiedlung höher werden, ist davon auszugehen, daß das Bausparen und die Bausparförderung mehr den ländlichen Gebieten und dem Umland der Ballungsgebiete zugute kommt als den Ballungsgebieten, in denen nach wie vor die Mietwohnung in Mehrfamilienhäusern die vorherrschende Wohnform darstellt. Ähnlich wie der § 7 b EStG vermindert aber auch die Bausparförderung soweit sie in das Umland der Ballungsgebiete fließt, mittelbar den Nachfragedruck auf die städtischen Mietwohnungsmärkte. Eine Ausnahme hiervon machen lediglich die Fälle des Entzugs billigen Altwohnraums durch umfassende Modernisierung und Veräußerung an kaufkräftige Interessenten als Eigentumswohnungen.

Entsprechend ihrer unterschiedlichen Struktur werden die Länder verschieden durch die Bausparförderung begünstigt. Vergleicht man den Anteil der Länder an der Bevölkerung und an den Bausparprämien (s. nachstehende Tabelle) so haben z. B. Baden-Württemberg und Bayern (im Gegensatz zu den Stadtstaaten) einen besonders hohen Anteil am Volumen der Bausparprämien.

Räumliche Verteilung der Bausparprämien 1980

Land	Anteil des Landes in % an	
	Bausparprämien	Bevölkerung (30. September 1980)
Baden-Württemberg	20,4	15,0
Bayern	21,1	17,7
Berlin	1,3	3,1
Bremen	0,9	1,1
Hamburg	1,1	2,7
Hessen	9,6	9,1
Niedersachsen	11,8	11,8
Nordrhein-Westfalen	21,9	27,7
Rheinland-Pfalz	6,9	5,9
Saarland	1,6	1,7
Schleswig-Holstein	3,4	4,2
Bund	100,0	100,0

Abschnitt G

Vermögenspolitische Aspekte der Wohnungspolitik

1 Bedeutung des Haus- und Grundbesitzes

Haus- und Grundbesitz wird in der öffentlichen Diskussion in seiner Bedeutung für das Volksvermögen sowie für die Verteilung dieses Vermögens auf verschiedene Haushaltsgruppen häufig unterschätzt. Der Wert des Haus- und Grundbesitzes dürfte höher sein als das gesamte „Produktivvermögen" der gewerblichen Wirtschaft. 1970 betrug der Anteil des Haus- und Grundbesitzes am Brutto-Inlandsvermögen knapp ein Drittel. Noch größer ist die Bedeutung des Haus- und Grundbesitzes für die personelle Vermögensverteilung: Es machte 1973 rd. 60 % des gesamten Nettovermögens (Vermögenswerte der Privathaushalte nach Abzug der Schulden) aus.

Das Nettovermögen des Sektors „Wohnungswirtschaft" (im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) verteilte sich 1970 zu 80 % auf private Haushalte, 16 % auf Unternehmen sowie 4 % auf öffentliche Haushalte. Nach der Wohnungsstichprobe 1978 gehörten rd. 77 % der Wohnungen privaten Haushalten, rd. 15 % gemeinnützigen Wohnungsunternehmen sowie rd. 1,5 % freien Wohnungsunternehmen.

2 Bedeutung des Haus- und Grundbesitzes für die Vermögensposition privater Haushalte

Die Vermögensposition der Haushalte hängt entscheidend davon ab, ob sie Immobilieneigentümer sind. Herausragendes Merkmal der Haushalte mit Haus- und Grundbesitz ist es, daß ihr durchschnittliches Nettovermögen etwa elfmal so hoch wie das der Haushalte ohne Haus- und Grundbesitz ist [1]).

Einkommen und soziale Stellung spielen eine wichtige Rolle für die Häufigkeit des Haus- und Grundbesitzes bei einzelnen Haushaltsgruppen. Der Anteil der Haushalte mit Haus- und Grundbesitz betrug nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1978 bei Haushalten mit Nettoeinkommen unter 1 400 DM 25 %, bei Nettoeinkommen von 2 200 bis 3 000 DM 51 % sowie in der Einkommensgruppe von 3 000 bis 5 000 DM 65 %. Bei Selbständigen betrug sie 70 %, bei Beamten 51 %, bei Angestellten 46 % und bei Arbeitern 47 %. Bei gleichem Einkommen ist bei Arbeitern die Wahrscheinlichkeit des Haus- und

[1]) Mierheim, Wicke: Die personelle Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1978

Grundbesitzes erheblich höher als bei Angestellten und Beamten. Auch der Familienstand spielt eine erhebliche Rolle. Während 21 % aller Alleinlebenden über Haus- und Grundbesitz verfügten, betrug der Anteil bei Ehepaaren mit drei und mehr Kindern 68 %.

Nur 44 % aller Haushalte verfügten 1978 über Immobilienbesitz, 1973 waren es 40 %. 1973 gehörten 20 % der an Immobilienbesitz reichsten Haushalte 80 % des Haus- und Grundvermögens. Damit war 1973 das Haus- und Grundvermögen noch stärker konzentriert als das gesamte Nettovermögen. Lediglich Produktivvermögen und Wertpapiere wiesen ein höheres Konzentrationsmaß auf.

Die Konzentration des Haus- und Grundbesitzes ist in städtischen Regionen stärker als in ländlichen Regionen. In städtischen Regionen dominiert beim privaten Immobilienvermögen der Miethausbesitz. Der in der Bundesrepublik in verdichteten Regionen besonders niedrige Anteil von selbstgenutzten Wohnungen hat viele Gründe. Als Folge der hohen Kosten selbstgenutzter Wohnungen und insbesondere der Eigenheime war die Eigentumsschwelle hier immer sehr hoch. Zu den hohen bautechnischen Standards und den hohen Qualitätsanforderungen der Eigentumserwerber treten als Folge planerischer Vorgaben hohe Grundstückskosten. Im Ergebnis war deshalb in städtischen Regionen der Erwerb selbstgenutzten Eigentums auf Haushalte mit weit überdurchschnittlichen Einkommen beschränkt.

3 Einfluß der Geldentwertung auf das Immobilienvermögen

Die insgesamt günstige Vermögensposition der privaten Eigentümer von Haus- und Grundbesitz ist nicht nur die Folge ihrer weit überdurchschnittlichen Sparleistungen, sondern auch eine Folge der starken Preissteigerungen bei Haus- und Grundbesitz. Zwar war als Folge der hohen Bau- und Bodenkosten und der teilweise hohen Zinsen der Eigentumserwerb immer erheblich erschwert. Haushalte, die die Schranke zum Haus- oder Wohnungseigentum überschritten hatten, konnten aber bisher längerfristig immer mit erheblichen Wertsteigerungen rechnen, die unbesteuert blieben. So zeigen z. B. Modellrechnungen, daß Haushalte, die 1960 mit ihrem Sparprozeß begonnen haben, heute erheblich besser gestellt sind, wenn sie Bausparleistungen erbracht und später ein Eigentumsobjekt erworben haben, als jene Haushalte, die nur Geldvermögen gebildet haben.

Immobilienbesitz war also bisher mit erheblichen Vorteilen verbunden, denn er war eine sichere Kapitalanlage und bot Schutz gegen die Geldentwertung. Im Bedarfsfall waren Immobilien angesichts des inzwischen gut entwickelten Gebrauchtwohnungsmarktes auch verwertbar.

Nichtlandwirtschaftliche Wohngebäude nach Eigentümergruppen

Gebäudeart — Baualter — Öffentliche Förderung	Wohngebäude insgesamt (hochgerechnetes Ergebnis)	Davon Wohngebäude im Eigentum (einschließlich Kaufanwartschaft)									
		einer Einzelperson oder eines Ehepaares	einer Erbengemeinschaft oder ähnlichen Personengemeinschaft	einer Gemeinschaft von Wohnungseigentümern	eines freien Wohnungsunternehmens	eines Gemeinnützigen Wohnungsunternehmens oder Heimstätte	eines Immobilienfonds	eines Kreditinstitutes oder Versicherungsunternehmens	eines sonstigen Unternehmens	der öffentlichen Hand [1])	einer Organisation ohne Erwerbscharakter
	1 000	% von Spalte 1									
Nichtlandwirtschaftliche Wohngebäude mit											
1 Wohnung	5 344,8	*93,0*	*2,9*	*0,0*	*0,2*	*1,3*	*0,0*	*0,1*	*0,8*	*1,6*	*0,1*
2 Wohnungen	2 506,1	*87,6*	*8,1*	*0,0*	*0,2*	*1,4*	*0,0*	*0,1*	*0,9*	*1,7*	*0,0*
3 bis 6 Wohnungen	1 366,9	*60,1*	*8,7*	*4,7*	*1,3*	*17,3*	*0,1*	*0,4*	*3,2*	*4,0*	*0,2*
7 und mehr Wohnungen	565,5	*35,3*	*8,9*	*11,2*	*3,1*	*31,8*	*0,7*	*2,0*	*3,0*	*3,8*	*0,2*
Nichtlandwirtschaftliche Wohngebäude zusammen	9 783,3	*83,7*	*5,4*	*1,3*	*0,5*	*5,3*	*0,1*	*0,2*	*1,3*	*2,1*	*0,1*
darin Wohnungen	22 449,6	*64,7*	*7,1*	*5,5*	*1,5*	*14,8*	*0,3*	*0,9*	*2,2*	*2,8*	*0,2*
davon											
bis 1948 errichtet	3 946,2	*83,1*	*7,4*	*0,5*	*0,5*	*3,6*	*0,0*	*0,1*	*1,8*	*2,9*	*0,1*
nach 1948 errichtet	5 837,1	*84,1*	*4,0*	*1,9*	*0,6*	*6,5*	*0,1*	*0,3*	*0,9*	*1,5*	*0,1*
davon											
nicht öffentlich gefördert	4 461,5	*89,5*	*4,2*	*2,0*	*0,4*	*1,2*	*0,1*	*0,3*	*0,8*	*1,4*	*0,1*
öffentlich gefördert	1 375,6	*66,6*	*3,4*	*1,5*	*1,3*	*23,7*	*0,2*	*0,2*	*1,2*	*1,8*	*0,1*

[1]) Bund, Land oder kommunale Gebietskörperschaft sowie sonstige Körperschaft des öffentlichen Rechts

Quelle: 1 % Wohnungsstichprobe 78

Abschnitt H

Aufgabenverteilung und Verzahnung des Rechts

I. Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden in der Wohnungs- und Städtebauförderung

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung in Zusammenhang mit dem Berichtsauftrag auch gebeten zu prüfen, welche Verbesserungsmöglichkeiten im arbeitsteiligen Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden erzielt werden können. Hierzu stellt die Bundesregierung fest:

1. Dem Bund steht die Gesetzgebungskompetenz auf den Gebieten des Mietrechts, des Steuerrechts, des Kreditwesenrechts, des Bodenrechts, des Wohnungsbaurechts, des Rechts der Modernisierungsförderung und des Wohngeldrechts zu. Der Bund setzt auf diesen Gebieten der Gesetzgebung unter Mitwirkung der Länder über den Bundesrat die rechtlichen Rahmenbedingungen, die neben den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Entwicklung der Bau- und Bodenpreise und der Zinsen auf dem Geld- und Kapitalmarkt) und den finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen das Ausmaß der Investitionen im Bereich des Wohnungs- und Städtebaues mit bestimmen.

2. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes umschließt dabei
   - Gesetze, die ausschließlich rechtliche Rahmenbedingungen betreffen, wie z. B. das Mietrecht
   - Förderungsgesetze aus der Zeit vor der Großen Finanzreform, wie z. B. das Zweite Wohnungsbaugesetz,
   - Förderungsgesetze aus der Zeit nach der Großen Finanzreform, wie das Städtebauförderungsgesetz und das Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz,
   - Gesetze, die ausschließlich die von Bund und Ländern gemeinsam finanzierte Gewährung von Geldleistungen regeln, wie z. B. das Wohngeldgesetz
   - Gesetz zur Bausparförderung.

   Die Förderungsgesetze beschränken sich dabei durchweg nicht auf Regelungen für die Gewährung von Finanzhilfen an die Länder; sie enthalten zumeist auch Regelungen, die über das Förderungsrecht im engeren Sinn hinausreichen. So enthält z. B. das Städtebauförderungsgesetz wichtige bodenrechtliche, das Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz mietrechtliche Bestimmungen.

3. Entsprechend der Aufgabenverteilung des Grundgesetzes in den Artikeln 30 und 83 führen die Länder diese Gesetze aus und tragen nach Artikel 104 a Abs. 1 GG die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung dieser Aufgaben ergeben, so weit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

   Im Rahmen der Förderungsgesetze und der dazu zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen treffen die Länder alle Verwaltungsentscheidungen, insbesondere zur Ausgestaltung der direkten Förderungsmaßnahmen, zur regionalen Verteilung der staatlichen Hilfe und bei der Auswahl der zu fördernden Vorhaben.

4. Nach Artikel 104 a Abs. 4 GG kann der Bund — und zwar nach Maßgabe seiner Finanzkraft — den Ländern für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände), die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind, Finanzhilfen gewähren. Zwar gehört die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zu den originären Aufgaben der Länder. Gleichwohl hat der Bund schon seit 1950 den Ländern hierzu finanzielle Hilfen gewährt.

   In der Regierungserklärung vom 24. November 1980 ist angekündigt, Verhandlungen mit den Ländern mit dem Ziel aufzunehmen, die direkte Förderung des Wohnungsbaues in die alleinige Zuständigkeit der Länder zu legen und damit die Finanzverantwortung für den Wohnungsbau — entsprechend der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung — voll auf die Länder zu verlagern. Diese Verhandlungen sind auf der Basis des Beschlusses der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 13. März 1981 sowie eines Kabinettbeschlusses der Bundesregierung vom 24. Juni 1981 aufgenommen worden.

   Die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Förderung des Wohnungs- und Städtebaus ist insgesamt in die umfassendere Problematik der Aufteilung des Steueraufkommens eingebunden und wird demnach auch von seinen haushaltsmäßigen Möglichkeiten bestimmt. In diesem Zusammenhang sind die Regelungen der Lösung der Fehlsubventionierungsproblematik von Bedeutung: Der überwiegende Teil der Zinserhöhungseinnahmen sowie das erhöhte Aufkommen aus vorzeitigen Rückzahlungen von Baudarlehen fließt den Ländern zu. Die Länder entscheiden darüber hinaus über die Einführung einer Fehlbelegungsabgabe, deren Einnahmen ihnen ebenfalls zufließen. Damit ist den Ländern bei der Lösung von Wohnungsversorgungsproblemen eine erhöhte Verantwortung zugewachsen.“

5. Die Gemeinden sind bei der Städtebauförderung unmittelbar in die Aufstellung, Finanzierung und Durchführung der Förderungsprogramme eingebunden. Dies ergibt sich daraus, daß sie die Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in eigener Verantwortung planen, in aller Regel jedoch wegen der Notwendigkeit der Mitfinanzierung durch Bund und Land in enger Abstimmung mit dem Land. Das arbeitsteilige Zusammenwirken zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist auch hier mit keinen nennenswerten Problemen behaftet. Schwierigkeiten ergeben sich jedoch aus dem wesentlich enger gewordenen Spielraum der Haushalte in allen drei Ebenen.

   Im Bereich der wohnungspolitischen Förderungsmaßnahmen sind die Gemeinden je nach der Dringlichkeit der örtlichen Wohnungsversorgungsprobleme sowohl als Mitförderer im sozialen Wohnungsbau neben dem Land als auch durch das Angebot zusätzlicher, ausschließlich von der Gemeinde finanzierter Förderungsleistungen wohnungspolitisch tätig. Im Verhältnis zu den Förderungsleistungen des Bundes und der Länder haben die eigenen Bemühungen der Gemeinden in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Dies gilt vor allem für Großstädte, in denen aufgrund ihrer hohen Attraktivität einerseits ein größerer Interventionsbedarf zugunsten einkommensschwächerer Haushalte erwächst. Die Bundesregierung begrüßt die in den letzten Jahren zunehmenden Bemühungen der Gemeinden, sich den regionalen Wohnungsmarktproblemen verstärkt zu stellen.

6. Probleme im arbeitsteiligen Zusammenwirken treten dann auf, wenn die Förderungsmaßnahmen auf in den Gemeinden z. T. nur schwer zu lösende Fragen der Baulandbeschaffung und Bauleitplanung stoßen. Die auch von diesen Faktoren beeinflußten Bodenpreissteigerungen können dazu führen, daß der Neubau von Sozialwohnungen nicht mehr finanzierbar wird. Die in Verbindung mit boden- und steuerrechtlichen Maßnahmen zur Erhöhung des Baulandangebots zu lösenden Probleme der Versorgung mit preiswertem Bauland haben mancherorts größeres Gewicht erlangt, als die Probleme der finanziellen Förderung.

7. Dieser Bericht selbst macht insgesamt deutlich, wieviel komplexer die für die Fortentwicklung der Wohnungs- und Städtebaupolitik wichtigen Sachverhalte heute im Vergleich zu den 50er Jahren sind. Er zeigt auch, wie sehr es bei wohnungs- und städtebaupolitischen Entscheidungen auf eine umfassende Klärung der Wohnungsmarktentwicklung und ihre Ursachen ankommt. Die Wohnungspolitik ist daher heute mehr denn je auf eine gründliche Analyse der Wohnungsmarktentwicklung, ihrer Ursachen, der Wirkungen des Förderungsinstrumentariums und der steuerlichen Rahmenbedingungen angewiesen. Die dazu notwendige Wohnungsmarktforschung ist vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in den 70er Jahren in Gang gebracht worden. Ihre Ergebnisse haben die wohnungspolitische Diskussion auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften inzwischen auf vielfältige Weise vorangebracht. Sie haben auch wesentliche Grundlagen auf diesem Gebiet geschaffen.

II. Zusammenfassung des geltenden Förderungsrechts mit dem Ziel besserer Verzahnung und übersichtlicherer Gestaltung

In der wohnungspolitischen Diskussion ist in den vergangenen Jahren wiederholt angeregt worden, alle Förderungsgesetze im Bereich des Wohnungs- und Städtebaus in einem umfassenden Gesetz zu vereinigen. Mit dieser Anregung ist die Erwartung verbunden, auf diesem Wege eine bessere Verzahnung der wohnungs- und städtebaupolitischen Förderungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene und eine übersichtlichere Gestaltung zu erreichen.

Die Bundesregierung hat diese Anregungen nach eingehender Prüfung verworfen: Sie ist der Auffassung, daß eine materielle Fortentwicklung der Wohnungs- und Städtebaupolitik auch ohne vorherige Zusammenführung des geltenden Förderungsrechts möglich ist. Dies haben die vielfältigen Initiativen der Bundesregierung in den vergangenen Monaten gezeigt.

Schlußkapitel

Ausblick auf mittelfristige weiterhin bedeutsame Problemstellungen

1. *Zu Beginn der 70er* Jahre gab es — verursacht durch eine hohe Zuwanderung von Ausländern und ihren Familien sowie durch hohe Einkommenssteigerungen — eine rasch steigende Nachfrage und als Folge davon eine auch damals mit großer Überraschung registrierte „neue Wohnungsnot“. Die Übernachfrage und günstigen Investitionsbedingungen auf der Angebotsseite des Marktes lösten in den Folgejahren einen Bauboom bisher nicht gekannten Ausmaßes aus (Fertigstellung in der Spitze über 700 000 Wohnungen pro Jahr). Dabei spielten niedrige Zinsen und eine expansive Stadterweiterungspolitik der Großstädte eine Rolle.

   Seither verharrt der Wohnungsbau auf einem deutlich niedrigeren Niveau von rd. 400 000 Wohnungen. Dabei verringerte sich der Anteil des freifinanzierten Mietwohnungsbaus nachhaltig, wobei bestimmte Investoren, wie etwa die sog. Bauherrenmodelle, an Boden gewannen, andere, wie die Lebensversicherungen, zurückfielen.

   Zu Beginn der 80er Jahre haben sich auf einem durchschnittlich hohen Versorgungsniveau neue Engpässe am Wohnungsmarkt der Großstadtregionen gebildet. Anders als vor zehn Jahren ist die Investitionsneigung jedoch niedrig. Bauland ist aufgrund einer gestiegenen Hortungsneigung am Bodenmarkt und sehr viel zurückhaltenderer Planungen der Gemeinden extrem knapp. Der Realzins hat ein hohes Niveau erreicht und drosselt die Neubauplanungen.

Insgesamt ist die Wohnungsmarktentwicklung in der Bundesrepublik (wie auch in anderen Ländern) sehr stark von Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig geworden. Sowohl der Mietwohnungsbau wie der Bau von Eigenheimen und Eigentumswohnungen reagieren sehr zinselastisch. Die Einkommenserwartungen beeinflussen das Ausmaß der Neubaunachfrage stärker als früher. Das Angebot am Bodenmarkt hängt auch von den wirtschaftlichen Erwartungen und den alternativen Anlagemöglichkeiten ab. Die Prognose über eine langfristig sinkende Bevölkerung dürfte sich vor allem im freifinanzierten Mietwohnungsbau dämpfend auf die Investitionsplanungen auswirken.

2. Die *Wohnungsbautätigkeit* hat sich, bezogen auf die Zahl der Einwohner, regional sehr unterschiedlich entwickelt. Spitzenwerte der Bautätigkeit werden in den ländlichen Gebieten insgesamt und dort vor allem in Klein- und Mittelzentren erreicht. Ebenfalls über dem Bundesdurchschnitt liegt die Bautätigkeit in Regionen mit Verdichtungsansätzen. Weit unter dem Durchschnitt blieb in der zweiten Hälfte der 70er Jahre der Wohnungsbau in den Verdichtungsregionen, insbesondere in den Kernstädten. Hier spielt eine Rolle, daß Bauland dort besonders knapp ist. Der Eigenheimbau ist gering. Die schwache Investitionsneigung im freifinanzierten Mietwohnungsbau wirkt sich darüber hinaus besonders in den Stadtregionen aus. Hier sind im Vergleich zu anderen Regionen die Investitionsvoraussetzungen ungünstiger.

   — Die Beschaffung von Bauland und Baurechten ist aus der Sicht der Investoren sehr risikoreich, langwierig und teuer.

   — Die Gesamtkosten des Bauens in den Stadtregionen sind sehr viel höher als in den ländlichen Gebieten.

   Ferner ist in Großstädten die Vermögensbildung und Sparfähigkeit breiter Schichten geringer als in ländlichen und kleinstädtischen Gebieten. Die Mietzahlungsbereitschaft hat nicht Schritt gehalten mit den Steigerungen auf der Aufwandsseite. Insbesondere kaufkräftige Schichten haben den für sie preisgünstigen Bestand entdeckt und sind weniger bereit, in Neubaumietwohnungen zu ziehen. Es gibt bis in die jüngste Vergangenheit keine Übernachfrage nach neuen Mietwohnungen.

3. Die allgemeine Preisentwicklung beeinflußt seit längerem das Verhalten von Investoren und Vermögensanlegern im Wohnungssektor. Folgende Veränderungen haben allmählich an Boden gewonnen:

   Investitionsentscheidungen werden stärker von Wertsteigerungserwartungen beeinflußt. Die Verlustphasen, vor allem im Neubau, haben sich unter dem Einfluß der Preissteigerungen sowie der Zinsentwicklung verlängert.

   Es gibt verschiedene Anzeichen dafür, daß sich die Halteperioden von Mietobjekten verkürzen, d. h. immer mehr Eigentümer veräußern ihre Objekte, um Wertsteigerungen zu realisieren. Der traditionelle Dauervermieter verliert dementsprechend an Boden. Für den Staat sind solche Umschichtungen von Immobilienvermögen trotz der Grunderwerbsteuer mit zusätzlichen Steuerausfällen verbunden. Wohnungspolitisch ist die Zunahme solcher Vermögenstransaktionen problematisch, denn die Mieter können erfahrungsgemäß durch Eigentümerwechsel beunruhigt und verunsichert werden. Die Bewirtschaftung der Häuser wird kaum verbessert.

4. Das Steuerrecht und die steuerlichen Förderungsinstrumente haben durch ihre hohe Entlastungswirkung unmittelbar zu den hohen *Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen* beigetragen. Der Kauf und die Modernisierung von Mietaltbauten ist im Vergleich zum Neubau auch steuerlich bedingt sehr viel rentabler geworden.

5. Der Anteil der selbstgenutzten Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen am gesamten Wohnungsneubau ist nach wie vor groß.

   Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist von Bedeutung:

   — Bauherren selbstgenutzten Wohneigentums belasten den Kapitalmarkt vergleichsweise geringer, da sie hohes Eigenkapital in die Investition einbringen.

   — Bezogen auf den Einzelfall bleiben aus der Sicht des Staates die fiskalischen Belastungen relativ gering.

   Bauherren *dieser Form des Wohneigentums* unterliegen der Pauschalbesteuerung und werden damit im Vergleich zur Normalbesteuerung angesichts der geringen steuerlichen Entlastungsmöglichkeiten benachteiligt. Man muß daraus schließen, daß die Investitionsneigung und die Bereitschaft, hohe Anfangsbelastungen zu tragen, bei der Eigentumsbildung nach wie vor sehr viel höher ist als im Mietwohnungssektor.

   Eine Rolle hat hierbei gespielt, daß 30 Jahre der Prosperität in vielen Haushalten zu einem beachtlichen Vermögensaufbau geführt haben. Die Eigenkapitalquoten sind daher im Eigentumserwerb in der Regel hoch. Darüber hinaus ist die Bereitschaft, hohe Anfangslasten zu tragen, weiterhin vorhanden.

Anlagen

Gliederung

Anlage 1

Wohnungspolitische Maßnahmen der Bundesregierung seit dem 27. Mai 1981

1. **Entwurf eines Mietrechtsänderungsgesetzes 1981 vom 27. Mai 1981 (BT-Drucksache 9/791) mit zusätzlichen Vorschlägen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität vom 3. Februar 1982 (vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1982 der Bundesregierung, BT-Drucksache 9/1322)**

   — Als Beitrag des Mietrechts zur Verstärkung der Investitionsbereitschaft im freifinanzierten Mietwohnungsbau sollen bei neu errichtetem Wohnraum (Stichtag: 1. Januar 1981) auf die Dauer von 20 Jahren Staffelmietvereinbarungen zugelassen werden, die im einzelnen Mietverhältnis im voraus auf die Dauer von 10 Jahren abgeschlossen werden können.

   — Bei Mieterhöhungen sollen in Zukunft als ortsüblicher Maßstab die Mieten maßgeblich sein, die in den letzten 5 Jahren zustande gekommen sind.

   — Mieterhöhungen nach dem Vergleichsmietenverfahren sollen in Zukunft innerhalb von 3 Jahren nicht mehr als 30 % betragen dürfen.

   — Das Mieterhöhungsverfahren nach dem Vergleichsmietensystem soll vereinfacht und gestrafft werden. Es geht dabei im wesentlichen um die Verkürzung und den Fortfall von Fristen, eine Vereinfachung der Begründung des Erhöhungsverlangens bei Bezugnahme auf einen Mietspiegel und die Möglichkeit, Formmängel des Erhöhungsverfahrens nachträglich zu beheben.

   — Die Regelungen über die Duldungspflicht des Mieters bei Modernisierungen sollen vereinheitlicht und dahin ergänzt werden, daß auch die finanziellen Auswirkungen und vorausgegangene Aufwendungen des Mieters auf die Mietsache in angemessener Weise zu berücksichtigen sind.

   — Für den Fall der Umwandlung einer Mietwohnung in eine Eigentumswohnung soll der Mieter auch im Bereich des freifinanzierten Wohnungsbaus ein Vorkaufsrecht erhalten; zugleich soll die Frist für Eigenbedarfskündigungen des Erwerbers auf fünf Jahre erhöht werden.

   — Eine Kaution des Mieters soll drei Monatsmieten nicht übersteigen, soll verzinst und vor dem Zugriff der Gläubiger des Vermieters gesichert werden.

   — Um einen Anreiz für die Nutzung vorübergehend leerstehenden Wohnraums zu schaffen, soll die Beendigung von Zeitmietverträgen in den Fällen erleichtert werden, in denen der Vermieter innerhalb einer Dreijahresfrist entweder den Wohnraum für sich oder seine Angehörigen nutzen oder das Gebäude zulässigerweise abreißen oder grundlegend umbauen oder erneuern will und dem Mieter diese Absicht bei Vertragsabschluß bekannt gewesen ist.

2. **Entwurf eines Gesetzes über die Erstellung von Übersichten über die üblichen Entgelte für nicht preisgebundenen Wohnraum vom 27. Mai 1981 (BT-Drucksache 9/745)**

   — Es ist vorgesehen, Gemeinden mit 100 000 und mehr Einwohnern gesetzlich zur Erstellung von Mietspiegeln zu verpflichten. Das gleiche gilt für Gemeinden mit 50 000 und mehr, jedoch weniger als 100 000 Einwohnern, wenn Interessenvertreter, die einen nicht nur unerheblichen Teil der Vermieter oder der Mieter im Gemeindegebiet vertreten, die Erstellung eines Mietspiegels beantragen. Die Gemeinden können ihrer Verpflichtung auch dadurch nachkommen, daß sie einen von anderer Seite erstellten Mietspiegel anerkennen.

   — Ein Mietspiegel soll in bestimmten Abständen an die Entwicklung der ortsüblichen Entgelte angepaßt oder neu erstellt werden. Vermieter und Mieter haben bei der Erstellung und Fortschreibung von Mietspiegeln durch Erteilung der notwendigen Auskünfte mitzuwirken.

   — Der Entwurf stellt Mindestanforderungen an den Inhalt sowie das Verfahren zur Erstellung und Fortschreibung von Mietspiegeln auf, wobei Einzelheiten in allgemeinen Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung geregelt werden sollen.

3. **Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Bereitstellung von Bauland vom 27. Mai 1981 (BT-Drucksache 9/746)**

   Zur Erhöhung des Angebots an verfügbarem Bauland sollen in das Bundesbaugesetz die Instrumente der „erweiterten Umlegung" und der „gemeindlichen Entwicklungsmaßnahme" neu eingeführt und die Durchsetzung von Bauverpflichtungen erleichtert werden.

4. **Im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (Beschluß der Bundesregierung vom 2. und 3. September 1981; vgl. 2. Haushaltsstrukturgesetz, BGBl. I S. 1523) vom 29. Dezember 1981:**

   Artikel 26

   Änderung des Einkommensteuergesetzes (BGBl. I S. 1536)

   — Anhebung der degressiven Abschreibung für Wohn- und Betriebsgebäude nach § 7 Abs. 5 Einkommensteuergesetz von 3,5 auf 5 % in den ersten acht Jahren.

— Anhebung der Abschreibungshöchstbeträge nach § 7 b Einkommensteuergesetz um jeweils 50 000 DM, beim Einfamilienhaus von 150 000 auf 200 000 DM und beim Zweifamilienhaus von 200 000 auf 250 000 DM.

— Unabhängig vom Einkommen können für das zweite und jedes weitere Kind jährlich zusätzlich 600 DM von der Steuerschuld abgezogen werden.

Diese Verbesserungen gelten für alle Gebäude, für die der Antrag auf Baugenehmigung nach dem 29. Juli 1981 gestellt worden ist, sowie für Bauvorhaben, für die eine Baugenehmigung vor dem 30. Juli 1981 gestellt, mit den Bauarbeiten aber erst nach dem 29. Juli 1981 begonnen wurde.

— Zur Eindämmung ungerechtfertigter Steuervorteile für sogenannte „unechte" Zweifamilienhäuser wird die pauschalierte Nutzungswertbesteuerung auf alle vom Eigentümer in vollem Umfang selbstgenutzte Gebäude ausgedehnt.

Artikel 27

Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung und der Mietverzerrung im Wohnungswesen (BGBl. I S. 1542)

— Bei Mietwohnungen sieht das Gesetz eine Fehlbelegungsabgabe für Gemeinden über 300 000 Einwohner vor. Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnungen die Gemeinden festlegen, in denen die Abgabe erhoben werden soll.

— Für Mietwohnungen und für Eigenheime können die Zinsen für öffentliche Darlehen erhöht werden. Die Bestimmung des maßgebenden Zinssatzes liegt im Ermessen der Landesregierungen.

— Nach Rückzahlung der öffentlichen Mittel bleiben die Sozialwohnungen in der Regel noch für 8 Jahre den Bindungen im Blick auf die Belegung unterworfen.

— Die Mietpreisbindungen bleiben auch bei vollständiger Rückzahlung der öffentlichen Darlehen in Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnern erhalten.

Artikel 28

Ergänzung des Wohnungsbau-Prämiengesetzes (BGBl. I S. 1548)

Mieter haben künftig die Möglichkeit, die von ihnen gemietete Wohnung mit Hilfe ihrer Bausparverträge zu modernisieren, ohne erhaltene Wohnungsbauprämien zu verlieren.

Artikel 36

Änderung des Umsatzsteuergesetzes (BGBl. I S. 1553)

Abschaffung der Mehrwertsteueroption (Möglichkeit des Vorsteuerabzugs durch Einschaltung von Zwischenmietern) für Bauherren (Stichtag: 1. Januar 1985).

5. **Entwurf eines Gesetzes über steuerliche und sonstige Maßnahmen für Arbeitsplätze und Wachstum und Stabilität vom 1. März 1982 (Beschäftigungsförderungsgesetz, BR-Drucksache 90/82 bzw. BT-Drucksache 9/1400)**

Artikel 4

Änderung des Bewertungsgesetzes

Die vorgeschlagenen Änderungen des Bewertungsgesetzes sind zur Durchführung der Neubewertung von unbebauten baureifen Grundstükken erforderlich.

Artikel 5

Ergänzung des Grundsteuergesetzes

Der neu einzufügende § 13 a des Grundsteuergesetzes eröffnet bei Bebauung eines baureifen Grundstücks die Möglichkeit einer weitgehenden Erstattung der für das baureife Grundstück in den letzten 3 Jahren erhobenen Grundsteuer.

Artikel 6

Gesetz zur Neubewertung unbebauter baureifer Grundstücke (TeilhauptG 1983)

Für unbebaute baureife Grundstücke i. S. des § 73 des Bewertungsgesetzes sollen die Einheitswerte auf den Beginn des Kalenderjahres 1983 neu festgestellt werden (Teilhauptfeststellung 1983).

Anlage 2

Zur Struktur der Wirkungen der direkten und indirekten Förderungsinstrumente sowie der weiteren steuerlichen Rahmenbedingungen

Die im Rahmen dieses Berichts angeführten Modellrechnungen zeigen aus der Sicht eines Bauherrn auf, welches Gewicht im Einzelfall die direkten und indirekten Förderungsinstrumente einschließlich weiterer steuerlicher Rahmenbedingungen haben. Die Berechnungen beziehen sich auf einen Zeitraum von 15 Jahren; sie legen offen, daß der steuerliche Rahmen für Wohnungsbauinvestitionen insgesamt investitionsfreundlich ausgestaltet ist. Dies hat — wie aufgezeigt — auch Rückwirkungen auf das Mietpreisniveau und auf den Neubaumarkt. Allerdings sind die Wirkungen bei den verschiedenen Investoren sehr unterschiedlich.

Die einzelfallbezogenen Rechnungen beziehen sich (von der Darstellung eines Einzelfalls abgesehen) auf den Neubau und die ersten 15 Nutzungsjahre danach. Damit ist nur ein — wenn auch wohnungspolitisch besonders wichtiger — Ausschnitt des gesamten Wohnungssektors erfaßt. Eine Gesamtanalyse der finanzwirksamen Instrumente müßte z. B. neben den Steuerentlastungswirkungen die Steuermehreinnahmen bei der Umsatz-, Lohn- und Einkommensteuer, die bei Neubauten entstehen, in die Berechnungen ebenso einbeziehen wie die Steuereinnahmen aus Vermietung und Verpachtung im Wohnungsbestand. Mangels ausreichender Daten ist eine Gesamtdarstellung aller direkten und indirekten Wirkungen jedoch nicht möglich. Aus wohnungspolitischer Sicht ist von besonderem Interesse, welches Gewicht die finanzwirksamen Rahmenbedingungen im Bereich des Neubaus für die Investoren insgesamt haben. Die hierzu erforderlichen Schätzungen sind in vielfältiger Sicht ungenau und problematisch. So ist die Zahl der pro Jahr neugebauten Wohnungen nicht eindeutig bestimmten Nutzern oder Investoren zuzuordnen. Die jeweiligen Entlastungseffekte sind unter anderem von der Einkommenshöhe und von der Finanzierungsstruktur der Investitionen abhängig. Wenn deshalb das Gesamtniveau der Entlastungseffekte eines Neubaujahrgangs kaum geschätzt werden kann, so lassen sich dennoch gewisse Aussagen über die relative Bedeutung der einzelnen Entlastungseffekte für die Neubauinvestoren machen, da die Strukturen (unabhängig von möglichen Schätzfehlern) relativ konstant bleiben. Die folgenden Aussagen beziehen sich ausschließlich auf den Wohnungsneubau. Dabei wird vom Jahresergebnis 1980 (rd. 335 000 Wohnungen in neuerrichteten Gebäuden) ausgegangen:

1. Im sozialen Mietwohnungsbau des 1. Förderungsweges übersteigen die direkt gewährten öffentlichen Mittel die steuerlichen Wirkungen um ein Vielfaches. Im sozialen Mietwohnungsbau des 2. Förderungsweges halten sich direkte und indirekte Wirkungen ungefähr die Waage.
2. Bei öffentlich geförderten Eigentümerwohnungen des 1. Förderungsweges erreichen die direkten Förderungsmittel insgesamt etwa die doppelte Höhe der steuerlichen Entlastungseffekte. Bei öffentlich geförderten Eigentümerwohnungen des 2. Förderungsweges sind die steuerlichen Wirkungen hingegen etwa um die Hälfte größer als die jeweils gewährten direkten Förderungsmittel.
3. Die Zahl der Eigentumsfälle im Rahmen der Förderung nach § 7 b EStG (selbstgenutzte Einfamilienhäuser; Eigentumswohnungen) übersteigt die Zahl der Eigentumsfälle im Rahmen der Normalbesteuerung (teilweise selbstgenutzte Gebäude) um rd. 130 %. Dennoch dürften die gesamten Entlastungseffekte im Rahmen der Förderung nach § 7 b EStG nur etwa zwei Drittel der Entlastungswirkungen ausmachen, die insgesamt im Bereich des teilweise selbstgenutzten Wohneigentums entstehen.
4. Im Mietwohnungsbau insgesamt haben die Entlastungswirkungen des Steuerrechts in den ersten 15 Jahren ein größeres Gewicht als die Förderungsprogramme des sozialen Mietwohnungsbaus.
5. Die Entlastungswirkungen der Normalbesteuerung (Mietwohnungsbau, eigengenutzter Wohnraum in Zwei- und Mehrfamilienhäusern des Mietwohnungsbaus) sind bei den einzelnen Investoren und Investorengruppen (steuerpflichtige/nicht steuerpflichtige Investoren, Steuertarif) sehr viel ungleicher als die Wirkungen der Pauschalbesteuerung, hier insbesondere des § 7 b EStG. Diese Aussage trifft insbesondere dann zu, wenn man Dauerinvestoren mit solchen vergleicht, die ihre Objekte nach einiger Zeit weiterveräußern.

Anlage 3

Erläuterung des Berechnungsansatzes an der Modellrechnung: „Bau eines Einfamilienhauses im Rahmen des 1. Förderungsweges“

3.1 Das Grundkonzept der Modellrechnungen

Aus der Sicht des Investors läßt sich das Zusammenwirken direkter und indirekter Förderungsinstrumente auf der Grundlage der allgemeinen steuerrechtlichen Rahmenbedingungen veranschaulichen. Dazu wird das Beispiel eines Einfamilienhauses im Rahmen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus gewählt. Die Konzeption und die Einzelschritte des Berechnungsverfahrens sollen anhand des vollständigen Ergebnistableaus für diese Modellrechnung (vgl. S. 45 ff.) erläutert werden:

Zunächst wird die Ausgabenbelastung des Investors durch die geplante Baumaßnahme unter der Annahme errechnet, als gäbe es keine finanzwirtschaftlichen Einflüsse der Wohnungspolitik und als würde die Investition auch durch die allgemeinen steuerrechtlichen Regelungen für die Einkunftsart „Vermietung und Verpachtung“ nicht berührt:

Der Wohnungsinvestor trägt alle Kosten der Investition. Er zahlt auf der anderen Seite keinerlei Steuern aus Mieteinkünften bzw. im Zusammenhang mit dem Erwerb oder der Veräußerung seines Wohnobjekts (Zeile 1 bis 13 des Ergebnistableaus s. S. 72 f).

Dieser theoretischen Rechnung („ohne finanzwirtschaftliche Einflußnahme des Staates“) wird die Berechnung unter Berücksichtigung der geltenden steuerrechtlichen Rahmenbedingungen und der jeweils eingesetzten Förderungsinstrumente gegenübergestellt (Zeile 14 bis 37 des Ergebnistableaus).

Je nach dem Analyseziel sind unterschiedliche Teilergebnisse dieser Vergleichsrechnung von besonderer Bedeutung:

(1) Aus der Sicht des *Wohnungsbau-Investors* stehen Fragen der Einnahme- und der Ausgabeverhältnisse im Vordergrund des Interesses: Wie verändert der Staat durch Setzung seiner fiskalischen Rahmenbedingungen diese Kalkulationsgrundlagen bei Wohnungsbauinvestitionen?

(2) Aus der Sicht des *Wohnungsnutzers* ist die Frage nach der Höhe und dem Verlauf der Belastung seines Einkommens durch Wohnausgaben der zentrale Gesichtspunkt.

(3) Die wohnungspolitischen Zielsetzungen des *Staates* richten sich sowohl auf die Angebotsseite (den Investor) als auch auf die Nachfrageseite des Wohnungsmarktes. Insofern ist die Kenntnis der Auswirkungen seiner steuerrechtlichen Rahmenbedingungen und Förderungsinstrumente auf Wohnungsinvestor und Wohnungsnutzer auch für ihn wichtig.

3.2 Erläuterung der einzelnen Rechenschritte[1])

Zeile 0
Periode der Beispielrechnung

Periode 0 ist als Bauzeit (ca. zwei Jahre) interpretiert, in der einmalige Werbungskosten im Rahmen der „Einkunftsart Vermietung und Verpachtung“ steuerlich geltend gemacht werden.

In diesem Zeitraum gelten die Regelungen der „Normalbesteuerung“ (auch für den späteren Selbstnutzer). Die Rechnung unterstellt vereinfachend, daß die steuerlichen Effekte auf zwei Jahre verteilt in gleicher Höhe anfallen.

Berechnung *ohne* finanzwirtschaftliche Einflußnahme des Staates auf die Wohnungsbauinvestition

Zeile 1 bis 6

Brutto-Ausgaben des Investors für sein Wohnobjekt — ohne finanzwirtschaftliche Einflußnahme seitens des Staates.

Zeile 7 bis 11
Berechnung des Nettoeinkommens

Vom Bruttoeinkommen ohne Kindergeld (Zeile 7) eines — annahmegemäß — verheirateten, sozialversicherungspflichtigen unselbständig Beschäftigten wird durch Berücksichtigung von Werbungskosten und Sonderausgaben das steuer-

[1]) Die Zeilenangaben beziehen sich auf die Beispielrechnung S. 72 f.

bare Einkommen (Zeile 8) und die zugehörige Einkommensteuer — ohne Kirchensteuer — (Zeile 9) ermittelt. Das Nettoeinkommen (Zeile 11) ergibt sich durch Verminderung des Bruttoeinkommens (Zeile 7) um Einkommensteuer (Zeile 9) und Sozialabgaben (Zeile 10) unter Hinzurechnung des Kindergeldes.

Zeile 12 bis 13

Belastungs-Kennziffern

Vermindert man das Nettoeinkommen (Zeile 11) um die Gesamt-Ausgaben für Wohnnutzung — ohne Heizung — (Zeile 5), so erhält man das für Nicht-Wohnkonsum verbleibende Einkommen, das in Zeile 12 pro Monat ausgewiesen ist.

Zeile 13 stellt den Anteil der Ausgaben für Wohnnutzung (Zeile 5) am Nettoeinkommen (Zeile 11) dar.

Berechnung *mit* finanzwirtschaftliche Einflußnahme des Staates auf die Wohnungsbauinvestition

Zeile 14

Das Brutto-Einkommen des Investors (Zeile 7) erhöht sich unter Berücksichtigung der Pauschalbesteuerung der Einkunftsart „Vermietung und Verpachtung" um den Grundbetrag des Einheitswertes des selbstgenutzten Grundstücks.

Zeile 15

Das steuerbare Einkommen — unter Berücksichtigung der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen und der wohnungspolitischen Instrumente — entspricht dem in Zeile 8 berechneten Wert, erhöht um den Grundbetrag des Einheitswertes und vermindert um die im Rahmen der Pauschalbesteuerung zusätzlich geltend zu machenden Werbungskosten aus § 7 b EStG (ohne Kinderkomponente) und Schuldzinsen in Höhe des Grundbetrags.

Zeile 16

Aus dem in Zeile 15 ausgewiesenen steuerbaren Einkommen ergibt sich die in Zeile 16 ausgewiesene Einkommensteuer ohne Kirchensteuer — vermindert um die als Abzug von der Steuerschuld ausgestaltete Kinderkomponente in Verbindung mit § 7 b EStG.

Zeile 17

Durch Vergleich der steuerbaren Einkommen und gezahlten Einkommensteuern ohne und mit finanzwirtschaftliche Einflußnahme des Staates auf die Wohnungsbauinvestition wird der für alle Positionen der Einkunftsart „Vermietung und Verpachtung" durchschnittlich zurechenbare Steuersatz berechnet. Alle in den Zeilen 18 bis 24 ausgewiesenen Positionen der Einkunftsermittlung (außer der Kinderkomponente in Zeile 21) sind mit diesem Steuersatz multipliziert.

Zeile 18

Mit dem Steuersatz (Zeile 17) multiplizierter Grundbetrag des Einheitswertes.

Zeile 19

Steuerersparnisse durch Abschreibung nach § 7 b EStG (Abschreibungsvolumen multipliziert mit Steuerersatz gem. Zeile 17).

Zeile 20

Hier nicht gegeben.

Zeile 21

„Kinderkomponente" in Verbindung mit § 7b EStG bei drei Kindern.

Zeile 22

Schuldzinsen in Höhe des Grundbetrags, multipliziert mit Steuersatz (Zeile 17).

Zeile 23

Hier nicht anrechenbar. (Gelten im Rahmen der Pauschalbesteuerung als durch den Ansatz des Grundbetrags abgegolten.)

Zeile 24

Nettoeffekt der einkommensteuerlichen Regelungen als Summe aus Zeile 17 bis 23.

Zeile 25 bis 29

Neben der Einkommensteuer können auch andere Steuerarten Wohnungsbaumaßnahmen beeinflussen. Im hier erläuterten Fall ist nur die Grundsteuer (Zeile 26) zu nennen, die in den ersten zehn Jahren nur in Höhe des Bodenwertanteils des Nutzungswertes berechnet wird (Grundsteuerermäßigung). Zeile 29 weist den Nettoeffekt aller steuerlichen Einflüsse auf die Wohnungsbauinvestition als Summe der Zeilen 24 und 25 bis 28 aus.

Zeile 30 bis 33

Die Wirkungen der direkten Wohnungsbauförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus sind an Hand eines Baudarlehens und in Form von degressiven Aufwendungszuschüssen beispielhaft dargestellt: Zeile 30 weist den Zinsvorteil, Zeile 31 den Tilgungsvorteil des Baudarlehens (mit einem jährlichen Verwaltungskostenbetrag von 0,5 % und konstanter Tilgung von 1 % pro Jahr) gegenüber einem sonst erforderlichen gleich hohen [1]) Hypothekendarlehen aus. Bei fallendem Zins- und steigendem Tilgungsvorteil bleibt die Summe beider Beträge im betrachteten Zeitraum konstant. Zeile 32 weist einen Aufwendungszuschuß aus, der hier mit 2,00 DM pro qm förderungsfähiger Wohnfläche (100 qm) angenommen ist und nach jeweils drei Jahren um $^1/_4$ des Anfangsbetrags sinkt.

Zeile 33

Ergibt sich als Summe der Zeilen 30 bis 32.

Zeile 34

Infolge des — bezogen auf die Eigentumsmaßnahme — relativ niedrigen Einkommens des Investors fällt in den ersten drei Jahren der Nutzung ein Lastenzuschuß nach dem Wohngeldgesetz an. (Auf eine Anpassung der Wohngeldtarife an die nominale Einkommensentwicklung wurde in der Modellrechnung verzichtet.)

Zeile 35

Der Nettoeffekt der finanzwirtschaftlichen Einflußnahme auf die Wohnungsbauinvestition ist als Summe der Zeilen 29, 33 und 34 in Zeile 35 ausgewiesen, so wie er sich in nominalen Beträgen pro Periode ergibt.

Zeile 36

Die bis zur jeweiligen Periode kumulierten und mit einem Kalkulationszinsfuß abgezinsten „finanzwirtschaftlichen Nettoeffekte" aus Zeile 35 sind in Zeile 36 als „Barwerte" ausgewiesen. Die Zweckmäßigkeit der Barwert-Berechnung für den

---

[1]) Neben dem hier ausgewiesenen Zins- und Tilgungsvorteil während der Nutzung des Gebäudes entsteht durch die Inanspruchnahme des Baudarlehens ein zusätzlicher Finanzierungsvorteil durch verminderte Finanzierungsnebenkosten in der Bauzeit, der in dieser Übersicht nicht ausgewiesen ist.
Aus staatlicher Sicht wird bei der Berechnung der Kosten von Baudarlehen vielfach mit 15jähriger Kapitalmarktfinanzierung gerechnet.

Vergleich und die Beurteilung der Wirkungen der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen und einzelnen Förderungstatbestände wird im folgenden Abschnitt erläutert.

Zeile 37 bis 38

Analog zu den Zeilen 12 und 13 werden an dieser Stelle die Belastungskennziffern ausgewiesen, wie sie sich unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen aus der dargestellten Wohnungsbauinvestition ergeben. Zeile 37 zeigt das für Nicht-Wohnkonsum verbleibende Einkommen; Zeile 38 die Belastung des Nettoeinkommens (Zeile 11), wenn die Wohnausgaben (Zeile 5) um den Nettoeffekt der fiskalischen Rahmenbedingungen und der Förderung (Zeile 35) vermindert werden.

Darstellung des Berechnungsansatzes anhand der Modellrechnung: Eigenheim-Bauherr

Berechnungsverfahren	0. Periode
Wohnungsbauinvestition *ohne* finanzwirtschaftliche Einwirkungen	1. Brutto-Ausgaben für Zinsen 2. Brutto-Ausgaben für Tilgung 3. Brutto-Ausgaben für Betrieb und Verwaltung 4. Brutto-Ausgaben für Instandhaltung 5. Brutto-Ausgaben gesamt 6. Brutto-Ausgaben gesamt pro qm Gesamt-Wohnfläche
	7. Einkünfte aus Tätigkeit 8. Zu versteuerndes Einkommen aus Tätigkeit 9. Einkommensteuer 10. Sozialabgaben 11. Nettoeinkommen aus Tätigkeit
	12. Für Nicht-Wohnkonsum (inkl. Heizung) verfügbares Einkommen pro Monat — ohne fiskalische Eingriffe 13. Anteil der Wohnausgaben am Nettoeinkommen aus Tätigkeit — ohne fiskalische Eingriffe
Wohnungsbauinvestition *mit* den geltenden finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen	14. Einkünfte aus Tätigkeit und Vermietung (inklusive fiktive Einkommen) 15. Zu versteuerndes Einkommen 16. Einkommensteuer
	17. Durchschnittlicher Einkommensteuersatz für Einkommen aus Vermietung und Verpachtung 18. Brutto-Steuereinnahmen aus VuV im Rahmen der ESt 19. Brutto-Steuermindereinnahmen aus Gebäudeabschr. (§§ 7.4, 7.5, 7 b EStG) 20. Brutto-Steuermindereinnahmen aus Gebäudeabschr. (§§ 82 a, 82 b EStDV) 21. Brutto-Steuermindereinnahmen aus Kinderkomponente 22. Brutto-Steuermindereinnahmen aus Schuldzinsen im Zusammenhang mit VuV 23. Brutto-Steuermindereinnahmen aus anderen Werbungskosten im Zusammenhang mit VuV 24. Nettoeffekt der einkommensteuerlichen Instrumente
	25. Steuereinnahmen aus Gewerbesteuer 26. Steuereinnahmen aus Grundsteuer 27. Steuereinnahmen aus Grunderwerbsteuer 28. Steuereinnahmen aus Mehrwertsteuer 29. Nettoeffekt der steuerlichen Instrumente
	30. Baudarlehen/Aufwendungsdarlehen — Zinsvorteil 31. Baudarlehen/Aufwendungsdarlehen — Tilgungsvorteil 32. Aufwendungszuschüsse 33. Nettoeffekt der direkten Förderungsinstrumente
	34. Lastenzuschuß im Rahmen des Wohngeldgesetzes
	35. Nettoeffekt der fiskalischen Instrumente gesamt — nominal pro Jahr 36. Nettoeffekt der fiskalischen Instrumente gesamt — Barwerte, kumuliert
	37. Für Nicht-Wohnkonsum (inkl. Heizung) verfügbares Einkommen pro Monat — mit fiskalischen Eingriffen 38. Anteil der Wohnausgaben am Nettoeinkommen aus Tätigkeit — mit fiskalischen Eingriffen

Allgemeine Rahmenbedingungen:

1. Inflationsrate	5 %
2. Effektivzins: 1. bis 4. Periode	11 %
5. bis 15. Periode	9 %
3. Nominalzins 1. bis 15. Periode	9 %
4. Barwertzinssatz	8 %
5. Einkommensanstieg	7 %

im übrigen vgl. Abschnitt B, Kap. II

Annahmen zum Investor

Einzelinvestor
Bruttoeinkommen (ohne Kindergeld) 35 000 DM
verheiratet, 3 Kinder, Alleinverdiener

(Pauschalbesteuerung) im 1. Förderungsweg des sozialen Wohnungsbaus

Bauzeit	Nutzungszeit								
0.	1.	3.	5.	7.	9.	11.	13.	15.	
	13 482,92	12 942,86	12 327,07	11 623,99	10 820,11	9 899,69	9 084,97	8 416,22	1.
	4 213,42	4 753,49	5 369,28	6 072,36	6 876,24	7 796,65	3 555,28	4 224,03	2.
	1 035,18	1 174,13	1 331,72	1 510,47	1 713,22	1 943,18	2 204,00	2 499,83	3.
	18,99	190,23	399,93	654,61	961,74	1 329,94	1 769,09	2 290,52	4.
	18 750,52	19 060,70	19 428,00	19 861,43	20 371,31	20 969,47	16 613,34	17 430,60	5.
	13,02	13,24	13,49	13,79	14,15	14,56	11,54	12,10	6.
35 000,00	37 450,00	42 876,51	49 089,31	56 202,35	64 346,07	73 669,82	84 344,58	96 566,10	7.
24 150,00	25 980,50	30 056,71	34 755,52	40 170,39	46 408,71	53 593,76	61 867,13	71 391,34	8.
3 458,36	3 768,49	4 457,32	5 278,09	6 220,28	7 318,61	8 617,37	10 105,50	11 832,84	9.
6 020,00	6 441,40	7 374,76	8 443,36	9 666,80	11 067,52	12 671,21	14 507,27	16 609,37	10.
29 961,64	31 902,11	36 184,28	41 034,55	46 562,79	52 847,84	59 925,14	68 104,09	77 354,33	11.
	1 095,97	1 426,96	1 800,55	2 225,11	2 706,38	3 250,47	4 290,90	4 993,64	12.
	0,59	0,53	0,47	0,43	0,39	0,35	0,24	0,23	13.
35 000,00	38 015,60	43 453,47	49 677,88	56 802,75	64 958,54	74 294,59	84 981,91	97 216,25	14.
16 702,79	15 980,50	20 056,71	24 755,52	30 170,39	46 408,71	53 593,76	61 867,13	71 391,34	15.
1 818,92	360,59	1 056,91	1 879,57	2 830,44	7 318,61	8 617,37	10 105,50	11 832,84	16.
0,22	0,22	0,22	0,22	0,22					17.
0,00	124,88	126,96	129,40	131,48					18.
0,00	– 2 207,90	– 2 200,41	– 2 198,52	– 2 189,84					19.
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					20.
0,00	– 1 200,00	– 1 200,00	– 1 200,00	– 1 200,00					21.
0,00	– 124,88	– 126,96	– 129,40	– 131,48					22.
– 1 639,44	0,00	0,00	0,00	0,00					23.
– 1 639,44	– 3 407,90	– 3 400,41	– 3 398,52	– 3 389,84	0,00	0,00	0,00	0,00	24.
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25.
0,00	28,28	28,85	29,43	30,02	30,62	312,39	318,67	325,07	26.
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	27.
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	28.
– 1 639,44	– 3 379,62	– 3 371,57	– 3 369,09	– 3 359,82	30,62	312,39	318,67	325,07	29.
0,00	– 5 525,00	– 5 402,74	– 5 257,47	– 5 084,88	– 4 879,83	– 4 637,21	– 4 346,77	– 4 002,88	30.
0,00	0,00	– 122,26	– 267,53	– 440,12	– 645,17	– 888,79	– 1 178,23	– 1 522,12	31.
0,00	– 2 400,00	– 2 400,00	– 1 800,00	– 1 200,00	– 1 200,00	– 600,00	0,00	0,00	32.
0,00	– 7 925,00	– 7 925,00	– 7 325,00	– 6 725,00	– 6 725,00	– 6 125,00	– 5 525,00	– 5 525,00	33.
0,00	– 1 836,00	– 840,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	34.
– 1 639,44	– 13 140,62	– 12 136,57	– 10 694,09	– 10 084,82	– 6 694,38	– 5 812,61	– 5 206,33	– 5 199,93	35.
– 3 278,88	– 15 446,12	– 35 918,01	– 51 054,27	– 63 676,62	– 72 485,56	– 77 801,23	– 82 022,61	– 85 433,32	36.
	2 188,66	2 435,94	2 689,27	3 063,01	3 261,69	3 708,83	4 698,20	5 399,88	37.
	0,18	0,19	0,21	0,21	0,26	0,26	0,17	0,16	38.

Annahmen zum Gebäude

Einfamilienhaus-Neubau	
Wohnfläche 120 qm	
Herstellungskosten	216 000 DM
Grundstückskosten	50 000 DM
Einmalige Werbungskosten	15 000 DM
gesamt	281 000 DM

Annahmen zur Finanzierung

Eigenkapital	40 %
Bausparkredit	15 %
Baudarlehen	65 000
Hypothekenkredit	22 %

3.3 Erläuterung der Barwertberechnungen

Wohnungswirtschaftliche Investitionen sind langfristiger Natur. Eine Analyse der Förderungsinstrumente und steuerlichen Rahmenbedingungen muß deshalb einen Zeitraum erfassen, in dem die wesentlichen finanzwirtschaftlichen Wirkungen auf die Wohnungsbauinvestitionen erfaßt werden können.

Die Zusammenfassung der zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallenden Wirkungen von Rahmenbedingungen und Förderungsinstrumenten zu einem Gesamtergebnis setzt die ökonomische Vergleichbarkeit der Einzeleffekte voraus. Hierzu werden die nominalen Netto-Ergebnisse jeder Periode auf ihren jeweiligen Gegenwartswert umgerechnet.

Ein finanzieller Entlastungseffekt von z. B. nominal 10 000 DM während der Bauzeit (Periode 0) hat für die Investitionsentscheidung größeres Gewicht als der nominal gleiche Betrag im fünften Jahr der Nutzung. In der Barwertrechnung ist dieser Betrag deshalb nur mit seinem auf die Bauzeit bezogenen „Gegenwartswert" von 6 800 DM enthalten. Der Barwert — als Summe der Gegenwartswerte beider Einzeleffekte — würde in diesem Beispiel also 16 800 DM betragen.

Als Kalkulationszins für die Umrechnung auf Gegenwartswerte dient derjenige Zins, der bei Finanzinvestition auf dem Kapitalmarkt langfristig erzielbar wäre (vgl. S. 72).

Die Barwertberechnungen dieses Berichts verfolgen also den Zweck, die bei verschiedenen wohnungswirtschaftlichen Investitionen nach Höhe und Zeitpunkt unterschiedlich anfallenden fiskalischen Nettoeffekte staatlicher Einflußnahme vergleichbar zu machen.

Anlage 4

Modellrechnungen mit unterschiedlichen Annahmen

4.1 Vorbemerkung

Die Zielsetzung der Modellrechnungen liegt in der Aufdeckung der strukturellen Wirkungen der direkten und indirekten Förderungsinstrumente im Zusammenwirken mit den allgemeinen steuerrechtlichen Bestimmungen, soweit sie Einfluß auf Wohnungsbauinvestitionen haben. Die auf S. 20 genannten allgemeinen Rahmenbedingungen, auf denen die Berechnungen aufbauen, haben keinen prognostischen Charakter; dennoch ist es von Interesse, die Empfindlichkeit der Barwertberechnung — insbesondere des Gesamtergebnisses — im Hinblick auf Änderungen bei den allgemeinen Annahmen zu untersuchen.

Es wird dargestellt, wie

a) die Annahme einer anderen Geldwertentwicklung bei gleichgerichteter Veränderung des Zinsniveaus, der Einkommensentwicklung, der Mietpreise usw. das Ergebnis verändert und

b) wie die Annahme einer anderen relativen Preisentwicklung — hier von Mietpreisen und den allgemeinen Lebenshaltungskosten — den Gesamteffekt der finanzwirtschaftlichen Einwirkungen berührt.

Alle folgenden Rechnungen werden anhand der gleichen Ausgangsmodellrechnungen — dem Vierfamilienhaus-Bauherrn — durchgeführt.

4.2 Modellrechnungen bei Vorgabe alternativer Geldwertentwicklungen

Geht man von einer insgesamt höheren (6 %) oder niedrigeren (4 %) Rate der Geldwertentwicklung aus, so müssen auch die anderen allgemeinen Rahmenbedingungen angepaßt werden. Gegenüber den für die Modellrechnungen in diesem Bericht generell unterstellten Annahmen werden an dieser Stelle die Auswirkungen folgender Veränderungen untersucht:

Allgemeine Einflußgrößen	Grundmodell	Alternativrechnung	
		I	II
1. Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten p. a.	5 %	6 %	4 %
2. Anstieg der Mietpreise p. a.	5 %	6 %	4 %
3. Effektiver Zinssatz für Hypothekarkredite 1.—4. Periode	11 %	12 %	10 %
danach:	9 %	10 %	8 %
4. Langfristiger Kapitalmarktzins	8 %	9 %	7 %
5. Zinssatz zur Abzinsung von Geldströmen im Zeitablauf (Barwertrechnung)	8 %	9 %	7 %
6. Anstieg der Nominaleinkommen p. a.	7 %	8 %	6 %
Die wesentlichen *Ergebnisse der Alternativrechnungen sind:*			
a) Rechnerischer Einnahmeüberschuß der Mieteinnahmen über die Mietausgaben einschließlich der fiskalischen Wirkungen			
1. Periode	17 600	15 700	19 500
15. Periode	11 400	13 200	10 200
b) Barwert der finanzwirtschaftlichen Wirkungen (kumulierte und abgezinste Beträge)			
bis 1. Periode	57 400	59 700	52 900
bis 15. Periode	109 100	109 200	105 800

Es zeigt sich, daß die zum Teil entgegengerichteten Auswirkungen der Veränderungen sich im Gesamtergebnis weitgehend kompensieren:

a) Die höhere Inflationsrate (Alternativrechnung I) geht einher mit höheren Kosten — insbesondere Zinskosten, was gegenüber der Ausgangsberechnung zu einem geringeren Mietüberschuß in der ersten Periode führt (15 700 DM statt 17 600 DM). Da der größte Teil der Kosten (Kapitalkosten) im Zeitablauf jedoch konstant ist, ergeben sich in der Rechnung durch entsprechend der Geldwertentwicklung stärker steigende Mieten in der 15. Periode vergleichsweise höhere Überschüsse (13 200 DM statt 11 400 DM).

b) Die Wirkungen der allgemeinen steuerlichen Rahmenbedingungen sind in den o. a. Beträgen bereits enthalten. Entsprechend dem steuerrechtlichen Grundprinzip der Verrechnung von Verlusten *und* Überschüssen sind mit niedrigeren Mietüberschüssen (15 700 DM gegenüber 17 600 DM p. a.) höhere fiskalische Effekte zugunsten des Investors verbunden (59 700 DM gegenüber 57 400 DM).

Im Gesamtergebnis weicht der Barwert der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen mit ca. 0,1 % bei Al-

ternativrechnung I und 3 % bei Alternativrechnung II unter den dargestellten Annahmen nur sehr geringfügig vom Ausgangswert ab.

4.3 Modellrechnungen bei Vorgabe relativer Veränderungen zwischen Mietpreisen und Kosten der allgemeinen Lebenshaltung

Anders als bei den vorangegangenen Modellrechnungen wird an dieser Stelle dargestellt, in welcher Weise eine Auseinanderentwicklung der Mietpreise und der allgemeinen Geldwertentwicklung auf die Ergebnisse der Modellrechnungen Einfluß nimmt. Grundlage für diese Rechnung ist wiederum der „Vierfamilienhaus-Neubau" mit hohem Eigenkapitaleinsatz des Bauherrn (vgl. 24ff).

Die Modellrechnungen unterstellen, daß bei unveränderten anderen Rahmenbedingungen die Mietpreisentwicklung *langfristig* um 20 % nach oben (Rechnung III) bzw. nach unten (Rechnung IV) von der allgemeinen Geldwertentwicklung abweicht:

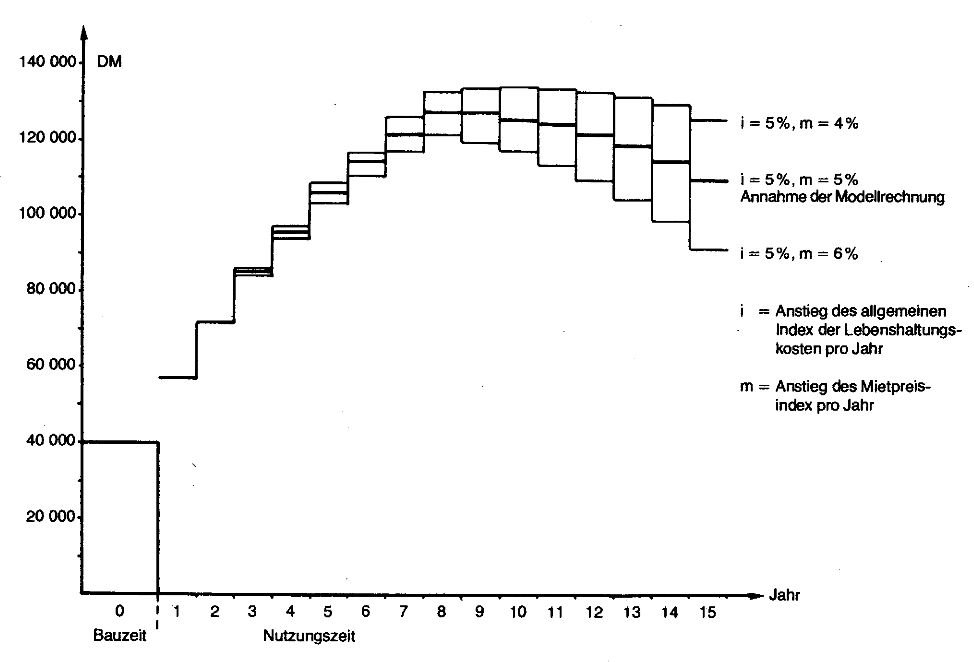
Allgemeine Einflußgrößen	Grundmodell	Alternativrechnungen	
		III	IV
1. Anstieg der allgemeinen Lebenshaltungskosten p. a.	5 %	wie Grundmodell	wie Grundmodell
2. Anstieg der Mietpreise p. a.	5 %	6 %	4 %
3. Effektiver Zinssatz für Hypothekarkredite 1.—4. Periode	11 %	wie Grundmodell	wie Grundmodell
danach:	9 %	wie Grundmodell	wie Grundmodell
4. Langfristiger Kapitalmarktzins	8 %	wie Grundmodell	wie Grundmodell
5. Zinssatz zur Abzinsung von Geldströmen im Zeitablauf (Barwertrechnung)	8 %	wie Grundmodell	wie Grundmodell
6. Anstieg der Nominaleinkommen p. a.	7 %	wie Grundmodell	wie Grundmodell
Die wesentlichen *Ergebnisse der Alternativrechnungen sind:*			
a) Rechnerischer Einnahmeüberschuß der Mieteinnahmen über die Mietausgaben einschließlich der fiskalischen Wirkungen			
1. Periode	17 600	17 800	17 400
15. Periode	11 400	17 000	6 600
b) Barwert der finanzwirtschaftlichen Wirkungen (kumulierte und abgezinste Beträge)			
bis 1. Periode	57 400	57 300	57 600
bis 15. Periode	109 100	91 000	125 600

Im Vergleich zu den Auswirkungen der Niveauverschiebungen der allgemeinen Annahmen in den vorangegangenen Rechnungen haben die Veränderungen der *relativen* Preise von Wohnnutzung und allgemeiner Lebenshaltung größeren Einfluß auf die Berechnungsergebnisse. Die für den Wirkungsvergleich herangezogenen Barwerte weisen allerdings nur eine Schwankungsbreite von ca. +/−16 % auf. Im Hinblick auf die Dauer des Berechnungszeitraums (15 Jahre) und das Ausmaß der strukturellen Veränderung (+/−20 %) stellt dieses Ergebnis jedoch eher die Grenzbereiche potentieller Entwicklungspfade dar.

Die Entwicklung der Barwerte ist unter den Annahmen der Modellrechnungen III und IV nachstehend im Zeitablauf grafisch dargestellt. Die Abbildung verdeutlicht, daß die relativen Preisveränderungen *erst nach einer Wirkungsdauer von acht Jahren bei den Barwerten zu Abweichungen von mehr als +/− 5 %* gegenüber dem Grundmodell führen.



Sensitivitätsberechnung bei langfristiger Veränderung der relativen Preise von Wohnnutzung und allgemeiner Geldwertentwicklung



Anlage 5

Auszug aus: J., O. Sievert, G. Werth „Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierung versus Neubau"
Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 07.007

151. Die Daten für das folgende Beispiel beziehen sich auf das Jahr 1975; sie stimmen damit im wesentlichen mit Daten überein, die den oben zitierten Aussagen über den Zusammenhang von Kostenmieten und Marktmieten zugrunde liegen.
Es wird angenommen, daß eine Mietwohnung von 90 qm Wohnfläche errichtet wird, die bei Gesamtkosten von 1 400 DM je qm Wohnfläche 126 000 DM kostet[44]). Der auf das Gesamtkapital zu kalkulierende Zinssatz betrage real 3 %. Zwei Situationen werden betrachtet. Einmal herrsche keine Inflation, in der zweiten Situation betrage die Inflationsrate 5 % je Jahr. Es wird unterstellt, die erwarteten Preissteigerungen seien jeweils voll in die Zinsen eingegangen. Die Mieter verfügen über ein ausgabefähiges Einkommen von 2200 DM[45]). Das Einkommen des Haushalts bleibe real konstant bzw. wachse nominal entsprechend der Inflationsrate. Die monatlichen Bewirtschaftungskosten seien 1,80 DM je qm in der Ausgangsperiode und steigen entsprechend der Inflationsrate[46]). Es wird vereinfachend davon ausgegangen, daß die Qualität der Wohnung im Betrachtungszeitraum gleich bleibt[47]). Unter diesen Annahmen ergeben sich die in Tabelle 3.1 beispielhaft dargestellten Entwicklungen von Einkommen, Miete und Mietbelastung:

Monatsmiete und Mietbelastung bei verschiedenen Inflationsraten und verschiedenen Kalkulationsformen

Jahr ... der Wohnungsnutzung	Inflationsrate 0 %, Zins 3 %				Inflationsrate 5 %, Zins 8 %						
	HH-Einkommen/Monat in DM	Miete/Monat		Mietbelastung des Einkommens in %	HH-Einkommen/Monat in DM	nominal konstante Kapitalkosten			real konstante Kapitalkosten		
		DM je Wohnung	DM je qm			Miete/Monat		Mietbelastung des Eink. in %	Miete/Monat		Mietbelastung des Eink. in %
						DM je Wohnung	DM je qm		DM je Wohnung	DM je qm	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	2 200	570	6,33	*25,9*	2 200	1 020	11,33	*46,4*	570	6,33	*25,9*
10	2 200	570	6,33	*25,9*	3 412	1 109	12,32	*32,5*	884	9,82	*25,9*
20	2 200	570	6,33	*25,9*	5 560	1 267	14,08	*22,8*	1 710	16,00	*25,9*
50	2 200	570	6,33	*25,9*	24 027	2 627	29,19	*10,9*	6 222	69,13	*25,9*

— Im Referenzfall ohne Inflation (Spalten 2 bis 5) bleiben alle Größen im Zeitablauf konstant. In der Miete von 570 DM/Monat ist ein Anteil von 408 DM für die Annuität enthalten, d. h. das jeweils gebundene Kapital wird mit 3 % verzinst und bis zum Ablauf der Betrachtungszeit voll zurückgezahlt.

— Im zweiten Fall (Spalten 6 bis 9) wird der Einfluß der Inflation bei nominal konstanten Kapitalkosten deutlich. In der Miete (Spalten 7 und 8) sind eine nominal konstant bleibende Annuität von 858 bzw. 9,53 DM und Bewirtschaftungskosten von 162 bzw. 1,80 DM enthalten, die entsprechend der Inflationsrate steigen. Wegen der nominal gleichbleibenden Zinsen und Tilgungen muß dieser Anteil zum Ausgleich der Inflationsverluste am Anfang sehr hoch sein (868 statt 408 DM). Das ist der Grund für die hohe Mietbelastung von 46,4 % zu Beginn (Spalte 9). Die Mietbelastung sinkt dann laufend, weil das Einkommen entsprechend der Inflationsrate steigt, während von der Miete nur der Bewirtschaftungskostenanteil steigt.

— Im dritten Fall (Spalten 10 bis 12) ist dargestellt, wie sich die Miete und die Mietbelastung im Zeitablauf entwickeln, wenn mit real konstanten Kapitalkosten gerechnet wird. Dabei ist die Anfangsmiete nicht höher als in dem Fall ohne Inflation. Die Miete steigt entsprechend der Inflationsrate, so daß die Mietbelastung konstant bleibt. Auch in diesem Fall deckt der Barwert der Mieteinnahmen die Investitionskosten. —

Der dritte Fall zeigt klar, daß Investoren schon dann rentabel investieren können, wenn die Marktmiete noch weit unter der „Kostenmiete" liegt (6,33 DM/qm statt 11,33 DM/qm), weil ihre anfänglich niedrigen Erträge durch inflationsbedingt steigende Erträge abgelöst werden.

---

[44]) Die Gesamtkosten eines im Jahre 1975 fertiggestellten Mietwohnungsneubaus betrugen ca. 1350 DM je qm Wohnfläche. Vgl. Ulbrich 1977, S. 45, Tabelle 11.

[45]) 2200 DM betrug das ausgabefähige Einkommen eines 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalts mit mittlerem Einkommen des Haushaltsvorstandes im Jahre 1975. Vgl. Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1976 S. 490.

[46]) Vgl. Ulbrich 1977, S. 57 ff. Die Steigerungsraten lagen in der Vergangenheit meist über der Inflationsrate.

[47]) Unter Berücksichtigung der Qualitätsabnahme in der Zeit ergäben sich in den Spalten 3 bis 5 und 10 bis 12 zu Anfang etwas höhere und später etwas niedrigere Mieten und Mietbelastungen. Umgekehrt haben realistischere Annahmen über Reininvestitionen im Zeitverlauf und über die Entwicklung der Baupreise bei stabilem allgemeinem Preisniveau tendenziell die Wirkung, daß Mieten und Mietbelastung im Zeitverlauf steigen.

Anlage 6

Einige typische Marktanpassungsprozesse

Vielfach wird die Meinung vertreten, einkommenschwächere Haushalte ohne direkten Zugang zum Wohnungs-Neubaumarkt wären den von einkommenstärkeren Haushalten ausgelösten Marktprozessen weitgehend unterworfen. Sie hätten ihrerseits keine Möglichkeit, den Wohnungsmarkt durch eigene Nachfrageentscheidungen aktiv zu beeinflussen.

a) Seit einigen Jahren ist am Wohnungsmarkt ein starkes Ansteigen der Nachfrage von Haushalten mit hohem Einkommen nach modernisierten Wohnungen zu beobachten. Anbieter haben auf diese Nachfrageveränderungen mit einer Ausweitung der Modernisierungsinvestitionen reagiert.

   Dadurch verringert sich der Bestand an preisgünstigen Wohnungen mit niedriger Qualität. Das Angebot an Wohnungen mit besserer Qualität zugunsten von Haushalten mit höherer Kaufkraft erhöht sich. Bedeutung erhalten diese Vorgänge vor allem dort, wo es aufgrund der örtlichen Baugeschichte einen großen Bestand der architektonisch attraktiven älteren Wohnungen oder älterer Wohnungen guter Wohnanlagen gibt, die sich für Modernisierungen eignen. Das ist z. B. in Wiesbaden, Bonn, Heidelberg, Bremen oder München, weniger aber in den Städten des Ruhrgebiets, der Fall. Die Verbesserung der Wohnsituation von Haushalten mit hohem Einkommen führt dann, anders als beim Umzug in einen Neubau, zu einer Verschlechterung der Marktsituation für Haushalte mit niedrigem Einkommen. Der Markt für preisgünstige Wohnungen schrumpft. Haushalte mit niedrigem Einkommen werden in schlechte Bestände abgedrängt. Erreichen solche Marktvorgänge eine ins Gewicht fallende Größenordnung, dann kommt es als Folge der Verknappung von Wohnungen mit geringer Qualität zu Mietpreissteigerungen. Die Rentabilität der Vermietung von Wohnungen mit niedriger Qualität steigt. Investoren, die nichtmodernisierte Althäuser kaufen wollen, um sie zu modernisieren, müssen höhere Preise zahlen. Modernisierte Wohnungen werden teurer. Haushalte, die die Wahl haben, entweder eine modernisierte Wohnung oder eine neugebaute Wohnung nachzufragen, sind dann eher geneigt, in neugebaute Wohnungen zu ziehen. Auf diese Weise bremst die Verknappung des Angebots an Wohnungen niedriger Qualität die intensiven Modernisierungen und die dabei entstehenden Verdrängungsprozesse. Es kommt hinzu, daß unter den geltenden Rahmenbedingungen, etwa durch Kündigungsschutz und das Vergleichsmietensystem institutionelle und rechtliche „Bremsen" gegenüber solchen Verdrängungen bestehen. Bei engen Märkten mit geringeren Leerreserven wird die Durchführung von Modernisierungen erschwert. Investoren müssen mit einem sehr viel höheren Durchführungsrisiko rechnen. Der Neubau wird im Vergleich zum Kauf und der Modernisierung eines alten Hauses relativ rentabler. Solche Markteffekte schlagen dann nicht durch, wenn sich in Phasen hoher Zinsen der Neubau gleichzeitig verteuert. Die Modernisierung bleibt dann auf längere Zeit die für den Eigentümer rentablere Alternative. Anpassungsprozesse dieser Art sind mit erheblichen sozialen Kosten und Belastungen für die Betroffenen verbunden. Deshalb sind die Regelungen des Kündigungsschutzes und des Vergleichsmietenverfahrens von hoher Bedeutung. Die Erfahrung zeigt allerdings, daß die Schutzwirkung des Mietrechts mit zunehmenden Marktengpässen abnimmt.

   Es bleibt anzumerken, daß nur ein Teil der Modernisierungen mit sozialen Härten verbunden ist. Modernisierungen gehen überwiegend auf ein allgemeines Steigen des Anspruchsniveaus auch bei Haushalten mit niedrigem Einkommen zurück. So erhöhte sich von 1972 bis 1978 der Anteil der Altbauwohnungen mit Bad, WC und Sammelheizung von 25 auf 42 %. Diese Entwicklung kam nicht nur Haushalten mit hohem Einkommen zugute, auch der Anteil der Wohngeldempfänger, die in gut ausgestatteten Altbauwohnungen leben, stieg von 16 auf 37 %.

b) In einigen Stadtregionen kam es in den letzten zehn Jahren als Folge eines starken Zustroms von Ausländern und Asylanten zu starken Nachfragesteigerungen nach preisgünstigen Wohnungen mit niedriger Qualität. Das Angebot dieser Wohnungen ist begrenzt. Es traten erhebliche Preissteigerungen auf. Noch immer kann man beobachten, daß Ausländerhaushalte für Wohnungen mit niedriger Qualität sehr hohe Mieten tragen müssen. Solche Preiseffekte sind jedoch nicht das endgültige Ergebnis einer Nachfragesteigerung. Die höheren Mieten führen dazu, daß Haushalte, die ohnehin geneigt waren, Wohnungen in besserer Qualität zu mieten, durch die geringer gewordenen Preisdifferenzen hierzu rascher veranlaßt werden. Der Nachfrageüberhang verteilt sich auf die „benachbarten" Teilmärkte. Umgekehrt werden Eigentümer von Wohnungen mittlerer Qualität Instandsetzungen unterlassen oder geplante Modernisierungen verschieben: Sie können auch ohne Investitionen ausreichende Mietverträge erzielen. Beide Reaktionen führen zu einer gewissen, wenn auch langsamen Verbesserung der Qualität des Angebots. Auch hierfür gilt wieder: Solche Verbesserungen setzten ein ausreichendes Gesamtangebot voraus. Bei Märkten kommt es bei Nachfragern mit schwacher Marktstellung wieder zu Verschlechterungen.

Die Beispiele zeigen, daß Ungleichgewichte auf bestimmten Teilmärkten — auch auf einem Be-

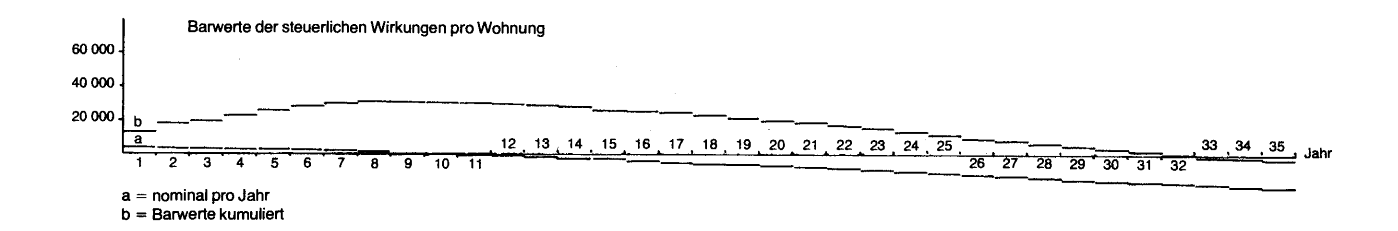
standsmarkt mit kurzfristig starrem Angebot — allmählich beseitigt werden können. Die Anpassungsprozesse treten jedoch mit großen Zeitverzögerungen auf und vollziehen sich leichter bei hoher Neubautätigkeit und hoher Mobilität und auf Märkten mit gewissen Leerreserven. Vielfach zeigt sich, daß in Gang gekommene Anpassungsprozesse, ehe sie zu einem befriedigenden Ergebnis kommen, etwa durch konjunkturelle Einbrüche in der Neubautätigkeit, verzögert oder gar rückgängig gemacht werden.

Es wäre falsch, die Gleichgewichtssituationen und eine ausgewogene Versorgung unterschiedlicher Gruppen als automatisches und dauerndes Ergebnis eines Wohnungsmarktes zu erwarten. Wie Erfahrungen und Diskussionen um die „neue Wohnungsnot" zu Beginn der 70er Jahre und dann wieder zu Beginn der 80er Jahre deutlich machen, sind die Anpassungen auf dem Wohnungsmarkt mit erheblichen Konflikten und Härten verbunden. Ein Bestandsmarkt mit hoher Kapitalbindung kann in seinen Anpassungen nicht flexibel reagieren wie andere Gütermärkte für Verbrauchsgüter mit geringem Kapitalbedarf.

Anlage 7

Ergänzende Modellrechnungen

Bei der auf S. 25f bereits über einen Zeitraum von 15 Jahren dargestellten Wohnungsbauinvestition ergaben sich — infolge des hohen Eigenkapitalanteils des Investors — steuerliche Überschüsse ab der 9. Periode. Der Barwert der finanzwirtschaftlichen Effekte sinkt von diesem Zeitpunkt an bei steigenden nominalen Überschüssen pro Jahr. Für den Gesamtzeitraum von 35 Jahren ergibt sich für den Bauherrn — ohne zwischenzeitlichen Wechsel des Eigentümers — unter den Annahmen der Modellrechnung eine Netto-Zahlposition von ca. 4 000 DM pro Wohnung im Barwert.



7.1 Bau eines Vierfamilienhauses durch einen Einzelinvestor — langfristige Betrachtung

7.2 Modellrechnung: Eigenheim-Bauherr (Pauschalbesteuerung) im 2. Förderungsweg des sozialen Wohnungsbaus

7.2.1 Annahmen zur Modellrechnung: Eigenheim-Bauherr im 2. Förderungsweg — Niedrigkosten-Region

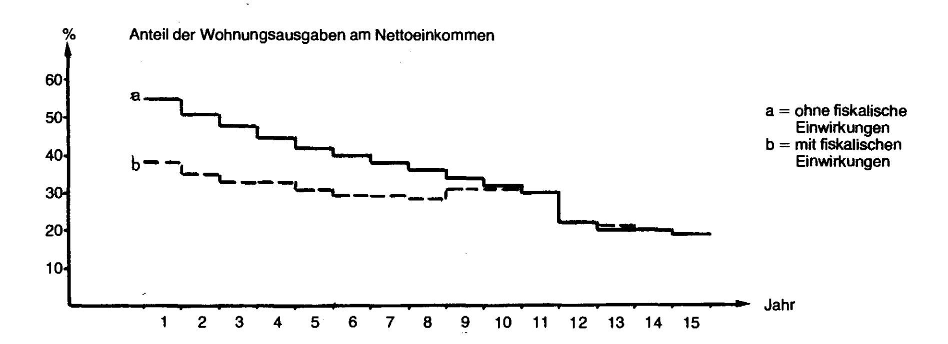
Neubau eines eigengenutzten Einfamilienhauses in einer Niedrigkosten-Region im Rahmen des 2. Förderungsweges

Bruttoeinkommen des Investors (ohne Kindergeld)	55 000,— DM
Wohnfläche des Gebäudes	120 qm
Herstellungskosten des Gebäudes	240 000,— DM
Grundstückskosten	80 000,— DM
Eigenkapitalanteil	40 %
Zahl der Kinder	2
Einmalige Werbungskosten (Finanzierungsnebenkosten)	35 000,— DM

7.2.2 Anteil der Wohnungsausgaben am Nettoeinkommen

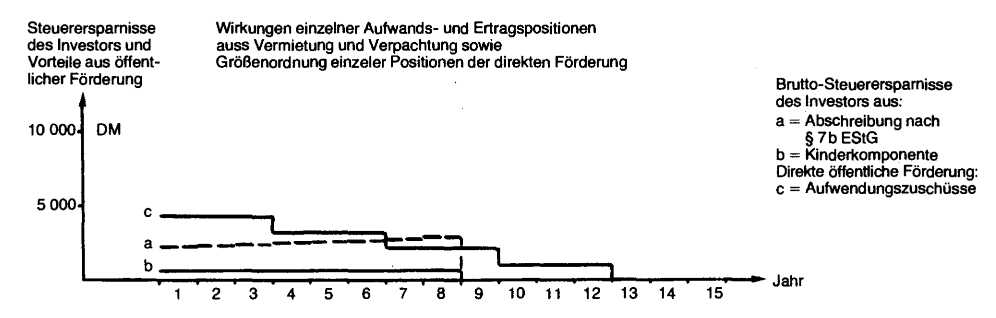
Steuerersparnisse aus § 7 b EStG und Aufwendungszuschüsse im Rahmen des 2. Förderungsweges — hier mit 4 DM pro qm förderungsfähiger Wohnfläche angesetzt — senken die Belastung des Einkommens durch Wohnausgaben im Erstjahr der Nutzung von 55 % auf 38 %. Infolge des Abbaus der direkten Förderung in dreijährigem Rhythmus um jeweils 25 % des Anfangsbetrages fällt die Belastung trotz der angenommenen Einkommenssteigerungen bis zur Tilgung des Bausparkredits im 12. Jahr nur relativ langsam auf ca. 30 % im 11. Jahr ab.

Modellrechnung: Eigenheim-Bauherr (Pauschalbesteuerung) im 2. Förderungsweg des sozialen Wohnungsbaus



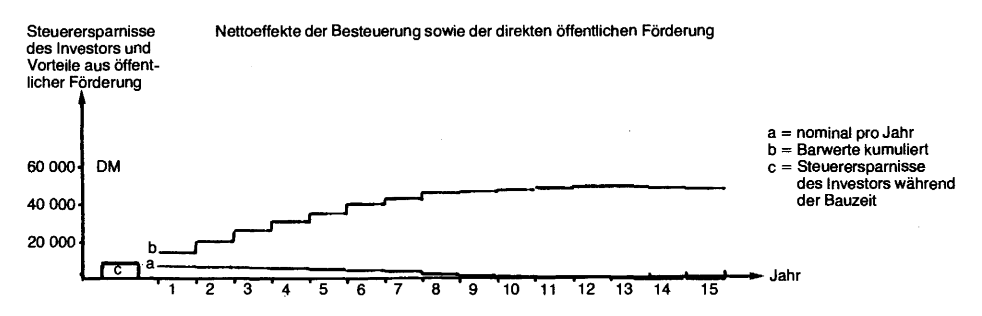
7.2.3 Wirkungen einzelner Aufwands- und Ertragspositionen aus Vermietung und Verpachtung sowie Größenordnung einzelner Positionen der direkten Förderung

In den drei Anfangsjahren der Nutzung des Eigentumsobjektes übersteigt in der Modellrechnung die direkte Förderung die Steuervergünstigungen aus § 7 b EStG einschließlich Kinderkomponente, während in den Perioden 4 bis 6 die Effekte aus direkter und indirekter Förderung etwa gleich groß sind.



7.2.4 Nettoeffekt der Besteuerung sowie der direkten öffentlichen Förderung

Einschließlich der Finanzierungsnebenkosten in der Bauzeit beläuft sich der Barwert der steuerlichen Effekte und der direkten Förderung auf ca. 48 000 DM.



7.3 Modellrechnung: Mietwohnungsbau (Lebensversicherungsunternehmen)

7.3.1 Annahmen zur Modellrechnung: Mietwohnungsbau in Hochkosten-Region (Lebensversicherungsunternehmen)

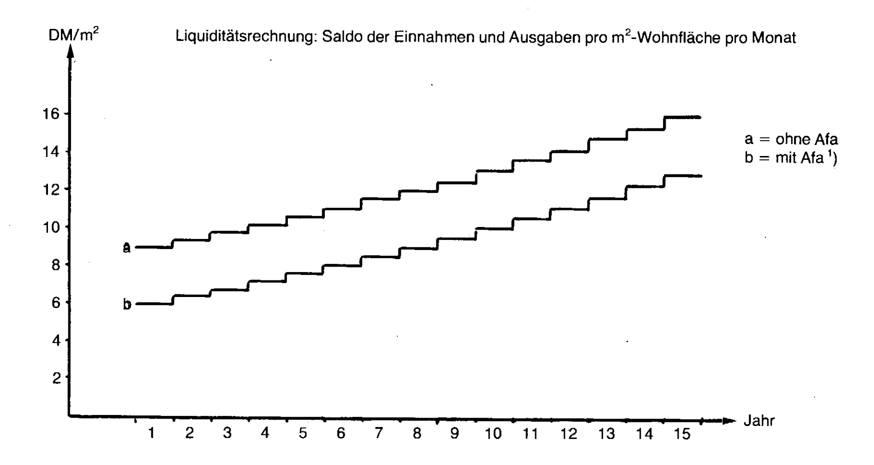
Neubau eines mehrgeschossigen Mietwohngebäudes in einer „Hochkosten-Region"

Wohnfläche pro Wohnung	80 qm
Gesamtkosten pro Wohnung	209 000,— DM
Eigenkapital des Investors	100 %
Anfangsmiete	10,50 DM

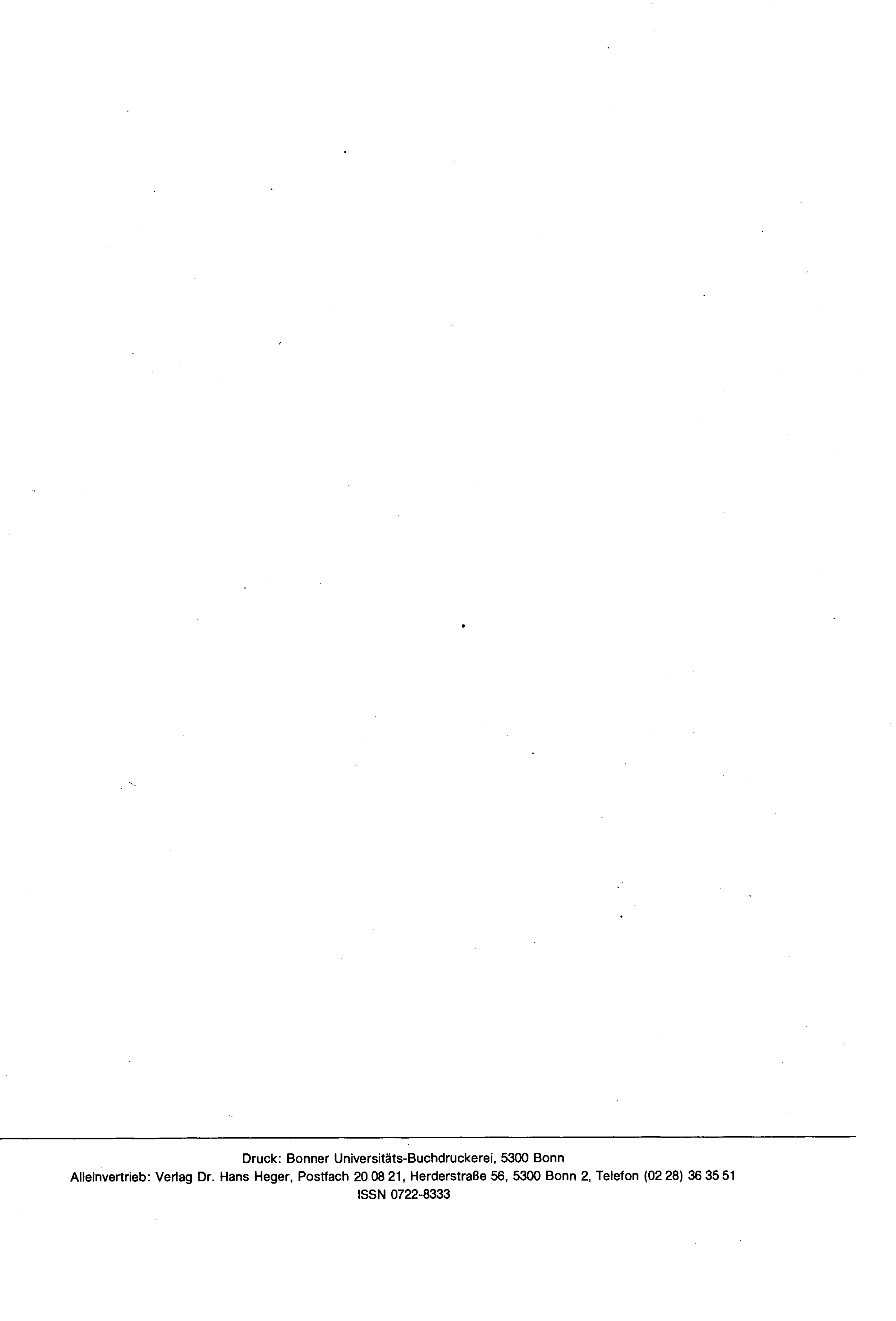
7.3.2 Liquiditätsrechnung

Infolge der vollständigen Eigenkapitalfinanzierung der Wohnungsbauinvestition stehen den Mieteinnahmen nur die — insbesondere in den Anfangsjahren — relativ niedrigen Instandhaltungs- und Betriebskosten gegenüber. Es ergeben sich insofern rechnerische Einnahmeüberschüsse in Höhe von ca. 85 % (1. Periode) bis ca. 75 % (15. Periode) der jeweils angenommenen Mieteinnahmen.

Rechnet man eine kalkulatorische Abschreibung des Gebäudes von 1,6 % p. a. den Ausgaben hinzu, so reduziert sich der rechnerische Überschuß auf ca. 55 % (1. Periode) bis 60 % (15. Periode) der unterstellten Mieteinahmen.



¹) Abweichend zu den übrigen Modellrechnungen wurde entsprechend der Praxis der Versicherungsunternehmen mit einem kalkulatorischen Abschreibungssatz von 1,6 % p. a. gerechnet.



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333